

**FUNDAMENTOS CONCEPTUALES, ANALÍTICOS Y  
OPERATIVOS PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL  
DESARROLLO URBANO  
(PROPUESTA DE ACCIÓN)**

A México

Porque gracias a ti pude creer,

Porque gracias a ti puedo luchar,

Porque hoy en ti creo y por ti lucharé.

**ARACELI ALMARAZ ALVARADO.**

**ASESORA DEL PROYECTO TERMINAL: PROF. CRISTINA  
SÁNCHEZ-MEJORADA.**

Y la victoria crecerá despacio,  
como siempre han crecido las victorias

#### AGRADECIMIENTOS:

A la ayuda y colaboración de mi asesora de proyecto terminal, la Prof. Cristina Sánchez-Mejorada Fernández, por su dedicación para la conclusión de ésta investigación, por la crítica a cada uno de los capítulos, por sus valiosos comentarios, así como por su entrega en todo momento.

A las Profesoras Ana Durán Contreras y Florita Moreno Armella, por sus valiosas aportaciones al proyecto de investigación, así como por su apoyo y cariño incondicional.

Al Mtro. Roberto Martínez Ríos, por ayudar a forjar nuevos caminos de la investigación urbana, por sus valiosos aportes y comentarios, que sirvieron de manera excepcional para la complementación de éste proyecto terminal.

A las autoridades municipales de Ciudad Valles, por el convencimiento de que el trabajo académico no está distante de las tareas de la gestión urbana.

#### DEDICATORIAS:

##### VICTORIA ALVARADO DE ALMARAZ:

Son perdurables andanzas y las caídas inacabables, más sin tu fortaleza pocos serían estos logros que también son tuyos.

##### JULIÁN ALMARAZ ZAMORA:

Por el deseo incansable de hacerme saber que sólo perdura y es para bien, la riqueza que se crea y la que se conquista con las propias manos.

##### ROBERTO MARTÍNEZ RÍOS:

Porque nada podrá detener la marcha de la historia, ante el camino de la lucha permanente por quien nos dio la vida.

##### A MIS MAESTROS:

Por el progreso de la humanidad semeja el acenso por una escalera sin fin, donde no se puede subir sin haberse servido antes de los primeros peldaños.

# **FUNDAMENTOS CONCEPTUALES, ANALITICOS Y OPERATIVOS PARA LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL DESARROLLO URBANO**

**(PROPUESTA DE ACCION)**

## **CONTENIDO**

### **INTRODUCCION**

#### **CAPITULO I. INTERACCION ESPACIO-SOCIEDAD (FUNDAMENTOS CONCEPTUALES)**

I.1. Conceptualización teórica

#### **CAPITULO II. EL DESARROLLO URBANO EN MEXICO: CONTEXTO Y DINAMICA (FUNDAMENTOS ANALITICOS)**

II.1. Expansión urbana acelerada 1960-1980

II.2. Crisis estructural y desaceleración urbana 1980-1990

II.3. Desconcentración urbana

#### **CAPITULO III. BASES OPERATIVAS PARA LA PROMOCION DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL DESARROLLO URBANO (FUNDAMENTOS OPERATIVOS)**

III.1. Las movilizaciones sociales reivindicativas por el uso  
del suelo a partir de la década de los sesenta

III.2. La política estatal en materia de planeación territorial  
y desarrollo urbano

III.3. La participación social en los planes y programas de desarrollo urbano

III.4. Fundamentos operativos para la promoción social en el desarrollo urbano

#### **CAPITULO IV. UNA ALTERNATIVA PARA LA PROMOCION DE LA PARTICIPACION SOCIAL (FUNDAMENTOS PROPOSITIVOS)**

IV.1. La participación social en el municipio de Ciudad Valles, S.L.P., punto de análisis y evaluación.

IV.2. Propuesta de acción: recomendaciones para la formalización de los procesos de participación social en el desarrollo urbano local.

#### **COMENTARIOS FINALES**

## **ANEXOS**

- I. Programa de 100 Ciudades
- II. Instancias de participación a nivel estatal por entidad federativa
- III. Instancias de participación social por entidad federativa
- IV. Acta No. 22. Reunión celebrada en el salón de cabildo del Mpio. de Ciudad Valles.
- V. Acta de cabildo Mpio. de Ciudad Valles, día 19 de julio, 1993.
- VI. Acta de cabildo Mpio. de Ciudad Valles, día 22 de junio de 1993.
- VII. Acta de cabildo Mpio. de Ciudad Valles, día 24 de junio de 1993.
- VIII. Contenido del anteproyecto del Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad Valles, 1991
- IX. Contenido del Plan aprobado de Desarrollo Urbano de Ciudad Valles, 1993.

## **BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCION

**El objetivo fundamental de esta tesis es establecer los elementos analíticos, conceptuales y operativos sobre la participación social vinculada al desarrollo urbano, por lo que la relación entre espacio y sociedad es el punto de partida.**

La interacción espacio-sociedad por sí misma denota la dinámica de cualquier estructura social sobre el territorio. La relación que existe entre un concepto y otro, ofrece los elementos necesarios para entender el desarrollo de las sociedades urbanas<sup>1</sup>, como también, posibilita la identificación de cuales son las relaciones que existen entre los agentes sociales y el espacio donde interactúan y se reproducen. Tal interacción permite establecer como el valor, la funcionalidad y el desarrollo de una ciudad se determinan por relaciones sociales específicas que revisten la apropiación de la naturaleza, su reproducción, transformación y como de esta manera las sociedades producen nuevos objetos, reestructurando la materia existente.

En este contexto la lucha de clases en las sociedades capitalistas se verá impulsada -también- por la apropiación del espacio y el uso del suelo (en la mayoría de los casos de manera diferencial), ya que su forma de valor adquiere acepciones que lo hacen doblemente importante para el proceso de producción; teniendo como características su valor de uso, como materia prima y su valor de cambio, como soporte o medio de producción.

---

<sup>1</sup>Las sociedades urbanas son el resultado de la conjugación entre agentes sociales específicos y un espacio determinado.

A partir de lo anterior, surge la importancia de rescatar la participación social como un elemento fundamental en la transformación del entorno espacial, partiendo del hecho que **la apropiación diferenciada del espacio identifica un proceso de desarrollo urbano desigual**, ya que la oferta y la demanda del suelo se regulan por las leyes de mercado; en esta dimensión, existen agentes sociales que ven al espacio como mercancía generadora de ganancia, sin embargo, hay otros sectores (otros agentes sociales), que no poseen la capacidad para obtenerlo a pesar de que les es indispensable para su reproducción, hecho que en consecuencia motiva la lucha de clases.

Es preciso en este orden de ideas, establecer el contexto y la dinámica del desarrollo urbano en México, ya que servirá como soporte referencial para identificar los elementos estructurales de análisis y los diversos agentes sociales que participan en el proceso de estructuración del territorio.

Para tal efecto se ha tomado como referente temporal el periodo 1950-1990. Tal referencia incluye la etapa de expansión urbana acelerada 1960-1980 y la de desaceleración urbana a partir de la década de los ochenta. En ambos escenarios se identifica como la participación social adquiere nuevos enfoques y nuevas formas de acción.

Se percibe a partir de lo anterior que el desarrollo urbano en el país ha implicado disparidades en la distribución de las fuerzas productivas así como en su diferencial desarrollo. Es decir, se identifica una tendencia hacia la concentración territorial de actividades y condiciones de bienestar. Ello ha generado una serie de efectos contradictorios tanto para sectores capitalistas como para la sociedad



en su conjunto, obligando a nuevos actores sociales a intervenir, así como a la modificación de la política social en las etapas recientes de desarrollo urbano.

Sobre este análisis se observa como las acciones gubernamentales a medida que se acentúan las diferencias espaciales se han tornado incapaces para regular el crecimiento urbano, así como los precios del suelo y la equitativa distribución de los servicios. Por otra parte se observa también, la importancia de la participación social como un medio para ampliar el vínculo entre los agentes que participan en la transformación del territorio y con ello disminuir las movilizaciones sociales enmarcadas en la lucha por el uso del suelo, lo que a su vez permite que el proceso de participación social en el desarrollo urbano adquiera nuevos enfoques y su contexto general sea cualitativamente diferente entre los periodos de 1970-1980 y 1980-1990.

Por lo anterior, se efectúa una revisión de algunos elementos jurídico-administrativos en materia de ordenación territorial y desarrollo urbano (Ley de Planeación de Desarrollo de la República, Ley General de Desarrollo Urbano, Ley General de Asentamientos Humanos -LGAH-), así como de algunas políticas urbanas en torno a la participación social, implementadas a partir de 1976. Asimismo, se identifican las instancias jurídico-administrativas que tienen incidencia en la normatividad y transformación del territorio, así como la relación entre ellas y los agentes sociales que las conforman.

Resulta importante en este sentido destacar que, si bien la política en el país en cuanto a desarrollo urbano se refiere, en décadas anteriores trata de refuncionalizar la participación social en conjunción con los tres niveles de gobierno para la realización de obras de desarrollo urbano, las oportunidades de

participación sólo se han quedado en aportes de orden coyuntural y por tanto poco trascendentes. Hasta años recientes se condensan una serie de factores tales como, la apropiación irregular del suelo y transformaciones estructurales en los ámbitos económico, político y social, que han obligado a un mayor dinamismo en la participación activa de los sectores sociales en el desarrollo urbano<sup>2</sup>, haciendo tangible la emergencia del sujeto activo, como actor social que reclama su participación en el proceso de transformación de su entorno.

En este sentido tanto la LGAH y El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, incluyen en sus objetivos nuevas estrategias de desarrollo social, los cuales tienen como metas, evitar la concentración poblacional en sólo algunas ciudades del país, así como el impulso de la participación ciudadana para la promoción del desarrollo urbano que en consecuencia, se alienta con el fortalecimiento de instancias municipales a fin de que puedan ejercer su autoridad política.

La revisión de dichas instancias y las formas actuales de promoción ciudadana en el desarrollo urbano, tiene como finalidad establecer un diagnóstico sobre el cual surge la política urbana del Estado y sobre el cual surge también la preocupación de establecer fundamentos operativos que refuncionalicen sus actividades, de acuerdo a una mejor interacción entre sectores sociales, para lograr la transformación del entorno en convergencia con la decisión de los actores sociales.

---

<sup>2</sup>La participación activa de la sociedad dentro de los procesos de desarrollo urbano, tenía que ver solo con la aportación de mano de obra, material o aportación de capitales para sufragar parte de los costes de la transformación del espacio; el escenario no contemplaba la decisión de la sociedad sobre el mismo. Hablar de participación activa en el contexto actual, remite a vincular la participación de la ciudadanía en todos los procesos de la planeación de su entorno. Asimismo, se ha manifestado explícitamente este carácter para la ciudadanía, en la Ley General de Asentamientos Humanos (1993)

La tesis -entonces- tiende a resaltar la importancia de la participación de la ciudadanía en el desarrollo urbano y propone, asimismo, una sistematización sobre bases operativas de las formas en que las instancias jurídico-administrativas deben recabar las decisiones y acciones de la ciudadanía con el propósito de lograr la transformación del territorio en función de la decisión de los sectores sociales que en él habitan.

Por tanto, el capítulo primero establece la base teórica de la relación espacio-sociedad a manera de contextualizar no sólo la importancia de la transformación y conformación del territorio, sino las implicaciones sociales que dan cuenta de ello.

Se explica como el territorio en sí y su transformación, revisten diferentes formas de apropiación por parte de las diversas clases sociales; es decir, mientras la clase dominante busca la apropiación del espacio como soporte de los medios de producción y lo valoriza como mercancía, las clases trabajadoras requieren de él pero como un elemento indispensable para su reproducción, de manera tal que la combinación de ambos aspectos convierten al espacio en un elemento por el cual se genera lucha de clases.

En el capítulo segundo se establece el contexto de la dinámica de desarrollo urbano en México y los requerimientos de apropiación diferenciada. Se denota la concentración de los beneficios urbanos a partir de la década de los sesenta, se distingue la expansión urbana acelerada y la escasa intervención estatal para regular las políticas urbanas que retoman reivindicaciones sociales.

El tercer capítulo de la tesis, define el proceso de participación social a partir de la revisión de algunas interpretaciones conceptuales; se establece el contexto

general del proceso de participación social en México; se aborda la política urbana y social a través la revisión de Planes y Programas Nacionales de Desarrollo Urbano.

Se identifican los actores sociales e instancias jurídico-administrativas que dichos Planes retoman para fomentar la participación social y se formula una guía de operación institucional para las participación social. Asimismo se sientan las bases para la operacionalización y se establecen los criterios para la promoción de la participación social en el desarrollo urbano.

El capítulo final de la tesis establece los elementos propositivos para la promoción de los procesos de participación social en el desarrollo urbano, para el caso específico el proceso de actualización de los planes de desarrollo urbano municipales.

Las bases operativas sustentan la concepción de una propuesta alternativa que busca la estrecha relación de los actores que habitan el espacio y aquellos que tienen los medios para su virtual transformación -agentes privados y autoridades del gobierno-.

La propuesta da cuenta de expectativas positivas para el desarrollo urbano y la factibilidad de la de la promoción de la participación social -de acuerdo a las características de actualización de los planes de desarrollo urbano a nivel municipal-, trascendiendo del plano formal al plano real la relación del espacio y sociedad, al tiempo que se convierte en una alternativa para equilibrar los ritmos de crecimiento y expansión urbana en un sentido lineal.

Para efectos de evaluación, la propuesta se compara al proceso de promoción de participación social del municipio de Cd. Valles S.L.P., mediante el análisis del proceso de la actualización de su plan de desarrollo urbano, la constitución de su órgano participativo y la incidencia en el desarrollo urbano de la comunidad a algunos meses de haberse aprobado la actualización del Plan Municipal de la localidad.

## **CAPITULO I. INTERACCION ESPACIO-SOCIEDAD (FUNDAMENTOS CONCEPTUALES)**

**El objetivo de este capítulo es sistematizar algunas indagaciones sobre la relación que existe entre espacio y sociedad, constituyendo de esta manera una base teórica que permita entender el surgimiento de la lucha de clases por el uso del territorio.**

Asimismo, se conforma una visión general del surgimiento de la participación de la sociedad en el proceso del desarrollo urbano, ya que a partir del estudio de las relaciones sociales de producción en permanente vínculo con el espacio y su constante interacción, se podrá entender la transformación misma del territorio.

Las concepciones teóricas que se revisan se han formulado de la experiencia de sociedades europeas, no obstante su contenido no las invalida para ser retomadas como base metodológica para el análisis del proceso de desarrollo urbano de las ciudades latinoamericanas, y establecer que **la participación social en el desarrollo urbano emana de la lucha de clases por la apropiación y transformación del territorio.**

## **a) Interacción espacio-sociedad**

Desarrollar una aproximación analítica sobre tal relación desde una perspectiva materialista implica revisar -principalmente- de manera general los planteamientos de Manuel Castells y Henry Lefebvre.

Dentro de los campos científicos y tecnológicos el espacio puede representar algo real o inmaterial que adquiere un significado o representa una realidad concreta al adjetivarse el término en cuanto a lo geográfico, arquitectónico, social o urbano. Por ello Castells afirma que no existe una teoría pura o específica del espacio, sino simplemente un despliegue y especificación de la teoría de la estructura social que permite explicar la forma social del espacio.<sup>3</sup>

En este contexto, la mejor conceptualización del espacio tiende a ser en términos geográficos, por lo que es importante establecer que éste adquiere un doble valor, de uso y de cambio (como soporte de los medios de producción y como materia prima).<sup>4</sup>

Se puede decir -por tanto- que las relaciones sociales históricamente determinadas, se apropian de la naturaleza, la reproducen o transforman, produciendo a su vez nuevos objetos materiales a partir de la reestructuración de la materia existente, sin que ello implique la modificación de las leyes universales ahistóricas y asociales de la materia. Es decir, no existe un interés por vencerlas, lo que buscan es encontrar la forma de dominarlas y someterlas a su voluntad.

---

<sup>3</sup>Castells, M. Problemas de investigación en sociología urbana. S XXI., España, 1971.

<sup>4</sup>Topalov, Ch. La Renta Urbana S XXI España, 1977.

Al respecto, a mediados de los setenta técnicos e investigadores (específicamente en Francia), centran su atención en las manifestaciones de apropiación del espacio y el problema urbano.

El interés en Francia se justificaba por el surgimiento de una corriente de análisis urbano que buscaba rescatar los planteamientos sobre la ciudad elaborados en el siglo XIX por Carlos Marx y Federico Engels, y así poder aplicar el conjunto de la teoría materialista al análisis del fenómeno social, mismo que desde principios del presente siglo no había sido tratado sistemáticamente.

La obra más importante en esta época (mitad de la década de los setenta) fue el "Derecho de la Ciudad" de Henry Lefebvre, filósofo marxista que había logrado un gran prestigio intelectual a partir de incursiones episódicas y fragmentarias sobre el tema.<sup>5</sup>

Lo interesante del texto de Lefebvre, no fue la combinación de análisis de las etapas históricas del desarrollo de la ciudad, de su surgimiento y sus contradicciones, sino sus aportes que residieron en la crítica radical al urbanismo burgués, así como sus formulaciones políticas sobre las vinculaciones entre la lucha del proletariado y el problema urbano, así como de la necesidad y viabilidad de la reconquista del derecho a la ciudad alienado por la burguesía. Parte del interés de la obra surgió -entonces- de su heterodoxia marxista y del uso novedoso de conceptos de múltiples disciplinas urbanísticas en la transformación social.

---

<sup>5</sup>Lefebvre, H. *Le droit a la ville*. Anthropos. París, 1968



Esta obra fue una revelación que abrió caminos de investigación y marcos teóricos para tratar de entender el acelerado proceso de urbanización e intuir los determinantes de los problemas sociales que emergen en las ciudades.

Lefebvre remite el espacio al ámbito de las esencias de la filosofía, dado que la caracterización que desarrolla explica el espacio como la forma pura, la transparencia y la inteligibilidad. Su concepto articula lo social y lo mental, lo teórico y lo práctico, lo ideal y lo real. Toda definición del espacio o investigación sobre él implica un concepto del mismo, aún cuando sea sólo para enunciar y clasificar proposiciones. Por lo que se refiere a lo vivido, para Lefebvre el espacio jamás es neutro ni puro, lo que establece una distancia entre la problemática del espacio vivido y la del espacio epistemológico, planteado éste como neutro<sup>6</sup>. En el campo de esta ambigüedad el espacio es un puro objeto de ciencia.

El contenido analítico de Lefebvre se encuentra bajo un planteamiento científicista y trata de derrumbar las conceptualizaciones de una ideología dominante. Su discusión, no es la ciencia contra la ideología, sino tratar de estructurar teóricamente concretizaciones que den cuenta de una forma pura; por lo tanto utiliza el marxismo como una práctica política con científicismo, y el espacio como un objeto científico. Su interés es determinar como se produce el espacio por parte de los diferentes actores sociales; dialéctica de producción espacial bajo un modo de producción.

---

<sup>6</sup>Lefebvre, H. *Espacio...* op cit

En este contexto, el espacio es un instrumento del capital, el cual se manifiesta a través de la apropiación del mismo. Las relaciones capitalistas se reproducen en un espacio dominado por la lógica del capital. Es decir, el espacio es para el capitalismo una mercancía que interviene como insumo en el proceso productivo.

Lefebvre no se detiene en la crítica al funcionalismo y advierte que **la planeación urbanística lleva en sí, una estrategia de clase (de la clase capitalista); por lo tanto ésta "es la proyección de la sociedad global sobre el terreno", la concreción hecha urbe de múltiples intereses y contradicciones clasistas.**

El autor define como único inductor para fines de análisis (variable independiente), al proceso de industrialización,<sup>7</sup> y enumera entre los agentes inducidos (variables que se desarrollarán a partir del efecto inductor), al crecimiento, a la realidad urbana y a la importancia creciente del ocio y la cultura. Advierte sin embargo, que aunque entre los efectos inducidos figuren la urbanización y la problemática urbana, esto no excluye la posibilidad de que la sociedad urbana (realidad social), pueda influir como agente inductor entre las demás variables.

Con el inicio de la industrialización y en detrimento de otras formas feudales de producción, la ciudad, acumula riquezas a través de la obtención de grandes y crecientes excedentes provenientes de la agricultura, por lo que esos centros

---

<sup>7</sup>Debe señalarse que si bien para Lefebvre el proceso de industrialización es el punto de partida en el estudio de la urbanización, desde este sitio imaginario puede avanzarse hacia adelante o hacia atrás (temporalmente), ya que la ciudad ideal preexiste a la industrialización (como es el caso del feudalismo) y en este sentido se le ubica como una categoría absoluta y ahistórica.

urbanos pronto se constituyen en punto hacia donde fluyen la casi totalidad de las riquezas monetarias y lugar en el que prosperan.

La ciudad -en palabras de Lefebvre-, "es obra y valor de uso, donde el único valor que puede darse a esta obra es la fiesta, en la cual la inversión en la construcción de calles, torretas, puentes colgantes, grandes pórticos, pasajes ocultos y plazas, no tiene otro fin que el de satisfacer el simple placer de uso".<sup>8</sup>

Cuando la producción (valores de cambio), reemplaza la producción de obras (valores de uso), la capacidad de creación se paraliza o degenera, la capacidad de crear se ve reducida y lo único que importa ya no es la utilidad sino la ganancia. De este modo, el sistema urbano es para Lefebvre el escenario en el cual se expresa la contradicción entre valor de uso y el valor de cambio; entre la circulación del dinero y la inversión improductiva; entre la acumulación y el derroche en objetos superfluos; entre la extensión del territorio dominado y el control de la ciudad dominadora.

El desarrollo de Lefebvre sobre el efecto de la industrialización en la vida urbana, no sólo se reduce a destacar sus leyes naturales de desarrollo sino que también incluye un componente analítico fundamental: **la intervención activa (pensada o voluntaria) de las clases o fracciones que poseen el capital, controlan la sociedad entera y que a su vez enfrentan la oposición del proletariado con sus múltiples estratos.**<sup>9</sup> En este sentido el autor señala el ejemplo de París a mediados del siglo XIX, en el cual bajo la orientación urbanística, surge el suburbio que con su creciente proceso de expansión (separación del centro),

---

<sup>8</sup>Lefebvre, H. ...op cit.

<sup>9</sup>IBID

desemboca en lo que el autor califica como urbanización desurbanística y desurbanizada.<sup>10</sup>

En contraposición a los núcleos habitacionales individuales, en donde el autor reconoce un cierto modo de iniciativa y libertad limitada, se yergue ahora el gran conjunto habitacional o barrios autosuficientes (unidades habitacionales o condominios); en donde el hábitat se instaura en el estado puro, excluyendo por completo el habitar; en el que la concepción urbanística de los grandes conjuntos entrañan el reemplazo de calles, plazas y monumentos, por lo ascético e inmaculado. Es decir, surge la sustitución del habitar por el hábitat. En este sentido Lefebvre reconoce que:

- i) El proceso de industrialización llevado por una estrategia de clase destruye la realidad urbana preexistente. Por lo que la economía industrial es la negación de lo social urbano.
- ii) La sociedad urbana se generaliza conteniendo en sí, una realidad social que se reconoce en su destrucción.
- iii) La realidad urbana se reencuentra y trata de destruir su centralidad en donde las antiguas centralidades son sustituidas por un centro de decisiones.

---

<sup>10</sup>Concepto que se relaciona al proceso de crecimiento de las ciudades -periféricas- que no han sido planeadas urbanísticamente (desurbanística) y, que por un lado, son el resultado de la urbanización en las ciudades, pero por el otro, son efecto de la falta de inversión de la iniciativa privada para su construcción (desurbanizada)

## **b) Sociedad urbana**

En cuanto a la interrelación espacio, sociedad y urbanización, Lefebvre destaca que el punto de partida es la hipótesis de la urbanización completa de la sociedad, lo que implica que se llame sociedad urbana aquella que surge de la organización completa, donde se integra el espacio, la urbanización y las relaciones sociales de producción.

Sociedad urbana es un calificativo que se aplica a la sociedad que surge de la industrialización, que no es otra cosa que la culminación de un proceso de transformaciones que hacen estallar las antiguas formas urbanas. Sociedad urbana hace referencia a una realidad, una tendencia y una orientación, ésta puede ser abordada como una hipótesis teórica dentro de un análisis científico, ya que no hay ciencia sin hipótesis.

Sociedad urbana es un objeto virtual que contiene un proceso de praxis, en donde se concentra la población y los medios de producción que constituyen el tejido urbano; es el conjunto de manifestaciones de la vida urbana y es el predominio de la ciudad sobre el campo. La sociedad urbana como resultado de una praxis (de la práctica urbana), es al mismo tiempo una hipótesis y una definición.

Por otra parte, la revolución urbana son todas las transformaciones que se producen en la sociedad hasta llegar a la industrialización. El urbanismo entonces es una práctica social con un carácter científico y técnico.

Lo urbano es por tanto, espacial y temporal ya que es un proceso que se efectúa en un espacio y tiempo determinados. Por ejemplo, los primeros grupos humanos caracterizaron al espacio por medio de las aldeas; los campesinos organizados pusieron las bases para conformar una ciudad política, ésta como símbolo de ordenanza y poder, expresadas en la propiedad del suelo; en la edad media los mercaderes dan pie a la ciudad mercantil, donde el mercado es el centro fundamental, alrededor del cual se agrupan los principales ejes sociales, la iglesia y el ayuntamiento, y donde la arquitectura sigue y refleja la concepción de la ciudad y del poder.

Así, el fetichismo de la mercancía se espacializa, el intercambio comercial se convierte en una función urbana, tal función permite el surgimiento de la forma y a partir de ambas surge la estructura del espacio. El paso de la ciudad comercial a la ciudad industrial ya no se manifiesta a través de inmensas áreas rurales, desde este momento la ciudad ya no coincide con el campo. Por lo que las relaciones dialécticas de las estructuras se espacializan donde la realidad urbana es el producto.

Así pues, lo urbano se define como una realidad consumada, situada en el tiempo donde existe una práctica social en movimiento, es decir, la práctica urbana en donde hay una evolución de las formas, funciones y estructuras urbanas y que no tiene momentos estáticos, que su movilidad es constante.

El espacio es el lugar donde un grupo se manifiesta, se apodera de los lugares en tiempo y sitio y se muestra que el uso y el valor de uso dominan sobre el cambio y el valor de cambio.

El mundo de la mercancía se manifiesta en la calle, pero la represión también se manifiesta ahí. El tiempo pasa a ser tiempo de mercancía, la organización capitalista muestra su fuerza en la calle, misma que es una colonización del espacio urbano que se lleva a cabo a través de la publicidad - sistema de objetos, apropiación diferenciada del espacio, espacio colonizado y opresible-, donde los grandes movimientos son para los conquistadores y los poderosos.

### **c) La forma urbana**

El fenómeno urbano es caracterizado por la estructura, las formas y función del espacio; producción y distribución son sus características peculiares.

En cuanto a la forma, se trata de una disposición espacial que denota poder de una estructura productiva. La industria se apodera de la naturaleza y no la respeta, se apodera también del lugar que requiere y lo adecua a sus necesidades. La ciudad es el espacio de consumo y de la producción, por lo que la convierte en el lugar idóneo para la industria y los mercados, incluyendo trabajo y suelo.

Esta forma urbana es cumulativa de todos los contenidos y procesos de producción (cosas, individuos, espacios, situaciones), la dialéctica de los contenidos da una forma específica al espacio donde todo tiene un significado y donde todos especifican la forma urbana. No obstante, detrás de la apariencia de la forma se esconden los poderes de riqueza, el poder y la represión.

Los objetos y los signos de la realidad urbana, son elementos dominantes que se expresan a través de las redes de intercambio y comunicación, en donde se relega el pasado y se afirman y reproducen las formas de dominación y explotación.

De esta forma el eje espacio temporal, alcanza un sentido y un nivel concreto; por tanto la ciudad es un espacio específico moldeado como una obra por lo urbano; lo urbano planteado desde el germen de una estructura productiva, que dialécticamente se sobrepone a lo que le precedió, significa que la forma urbana se constituye sólo como un fin.

La democracia urbana implicaría igualdad en la apropiación y uso de los espacios, lo cual se da de manera jerarquizada produciendo a su vez, la desigualdad; donde se genera un espacio diferencial que no proviene de él como tal, sino de quien dicta la actividad predominante.

Los grupos sociales moldean de forma diferencial al espacio, sin embargo, ello es resultado de un proceso históricamente determinado de acontecimientos sucesivos de dominación que han generado las diferentes etapas, resultando - entonces- innegable que también la lucha de clases lo moldea, ya que es en él donde se territorializa.

La obra de Lefebvre declina a mediados de los setenta, debido al carácter idealista, voluntarista e historicista de sus posteriores publicaciones. Sin embargo forma parte del cuerpo teórico que Castells retoma en sus estudios sobre los aspectos urbanos a mediados de los setenta.



Castells "nuevo teórico urbano de la época", entra en escena con publicaciones como, "La cuestión urbaine" y "Problemas de la investigación urbana",<sup>11</sup> obras que se convierten en una segunda revelación sobre el problema urbano, en ellas se vierte una crítica sistemática sobre las teorías ideológicas burguesas a la que se introduce como herramientas de análisis las elaboraciones sobre la lucha de clases realizadas por Althusser y Poulantzas.

Ofrece salidas teórico metodológicas útiles para el análisis de realidades concretas, planteando así, las primeras interpretaciones sobre el proceso de urbanización en América Latina, además, integrando a ellas los más lúcidos análisis de los teóricos de la dependencia que se habían ido abriendo camino a pesar del dominio de la sociología funcionalista norteamericana.

La coherencia y la nueva apertura de caminos a la investigación sobre el problema urbano, convierten a Castells en la fuente teórica de toda una generación de investigadores de la problemática urbana.

Al correr del tiempo se conocieron otros trabajos relacionados con problemas urbanos de autores, principalmente, europeos (Lojkine, Topalov, Godard, Pretenceille, Borja, Lipietz, entre otros). Sin embargo, las obras de Castells siguen siendo el punto de referencia, dada su riqueza en la demostración clara de la teoría materialista para explicar el hecho urbano de la realidad social dentro del capitalismo.

---

<sup>11</sup> Castells. Manuel "Problemas de la investigación urbana". S. XXI, España, 1971.  
"La Cuestión urbana" op. cit. S. XXI. España, 1971.

Cuando se inicia el trabajo de estos investigadores, todavía pesaba sobre la teoría marxista el revisionismo Stalinista, al tiempo que la URSS mostraba su carácter contrarrevolucionario al aplastar "la primavera de Praga", dando lugar a la división del movimiento comunista internacional controlado por la burocracia soviética, mismo que tiene como punto culminante el mayo francés de 1968.

La social-democracia y los partidos reformistas burgueses y comunistas europeos tomaban distancia de la URSS, lo que daba origen al surgimiento del entonces el llamado eurocomunismo, cuyos componentes teóricos fundamentales serían, la teoría del capitalismo monopolista del estado y la vía pacífica, democrática y parlamentaria al socialismo. Los partidos eurocomunistas construyeron una nueva teoría económica y política diferente de la soviética y la china. Por tanto, la corriente teórica urbana eurocomunista, pretendió explicar en primer lugar, la cuestión urbana en los países del capitalismo avanzado en su fase imperialista para poder entender después la cuestión urbana en las formas menos desarrolladas del capitalismo (como es el caso de los países de América Latina).

Resultado de la combinación de los factores anteriores y de la hegemonía teórica castelliana, la teoría urbana eurocomunista se convirtió en la punta de la investigación urbana latinoamericana de izquierda. Su connotación a mediados de los años setenta, se observa en las relaciones entre la cuestión urbana y la política del análisis de los llamados movimientos sociales urbanos.

Castells no solo retoma al espacio como condición para que los hechos ocurran, sino como medio de producción y objeto de consumo, como esencia de lo político y de la lucha de clases; de ahí que sea de suma importancia **considerar la**

**producción social del espacio al igual que la propiedad del suelo, ya que en su conjunto lo estructuran y transforman.**

De esta manera, se propone que el capitalismo sobrevive porque ha moldeado el espacio como fuerza productiva ya que es parte del proceso de producción y de las relaciones sociales de producción. Quien controla el espacio tiene gran parte del control de los medios de producción. En este contexto, Castells analiza al espacio en tanto que expresión de la estructura social, lo que equivale a estudiar su elaboración a partir de los elementos económicos, políticos e ideológicos, así como por sus combinaciones y las prácticas sociales que derivan de ellos.

Por lo tanto, para Castells la conceptualización de la estructuración del espacio se da a través de los procesos de producción, circulación y consumo, considerando la ciudad como una entidad física (soportes materiales) y lo urbano como un proceso social, que darán cuenta de una realidad dada con distintas dimensiones. En este sentido, el espacio se objetiva en una realidad multidimensional y en sí mismo se convierte en un integrante de las fuerzas productivas, ya que asume la forma de un medio de producción y se exhibe como soporte de los medios de producción sufriendo una adecuación para tal efecto. **Es de esta manera como se convierte el espacio, en un objeto de consumo y a la vez en un instrumento de dominación política, económica e ideológica, al tiempo que se reitera su constitución como elemento esencial para la reproducción del capital y de la fuerza de trabajo.**

#### **d) Conclusión: transformación territorial y apropiación diferenciada**

La conformación del territorio, implica especificidades en las relaciones sociales de producción; en las sociedades capitalistas éstas se rigen por la leyes del consumo, producción y circulación, hecho que se manifiesta en la relación naturaleza-sociedad.

El hecho de trabajar sobre un territorio es lo que transforma al espacio, produciéndose sobre él los soportes materiales de las fuerzas productivas, donde la naturaleza entonces se convierte en un soporte general. El resultado de esta interrelación naturaleza-espacio es la conformación del territorio.

En la conformación del territorio existen sin embargo, procesos de apropiación heterogéneos tanto de lo conformado como de lo producido, al tiempo que desiguales, pues al interior del proceso de conformación existen diferencias entre los sectores de la sociedad que los realizan. La existencia de antagonismos y contradicciones entre los diferentes agentes conformadores del territorio, manifiesta disparidad e incongruencia.

En el espacio se objetiva una realidad con múltiples dimensiones, en las que se integran las de la ciudad como una entidad física (soportes materiales), y las de lo urbano como un proceso social. Es por lo tanto el espacio una realidad con una dimensión política, económica, cultural e ideológica objetivada en el territorio.

El hecho de trabajar sobre el territorio y de transformarlo, significa producir lo que se ha denominado soportes materiales para la producción, donde la naturaleza es

el soporte general y el resultado de la interacción naturaleza-sociedad es la conformación misma del territorio.<sup>12</sup> Sin embargo, en dicha conformación no se exhiben procesos homogéneos de apropiación de lo conformado ni de lo producido.

Es decir, la sociedad es la que realiza los procesos conformadores, sin embargo, ella misma no es un bloque homogéneo ya que en su interior se desarrollan múltiples contradicciones y antagonismos entre los diferentes agentes que la integran, consecuentemente el resultado de la conformación del territorio es heterogéneo, al tiempo que desigual es su forma de apropiación. La sociedad no es homogénea ya que contiene agentes antagónicos que por naturaleza generan movimiento y lucha entre ellos mismos.

En síntesis, la relación entre espacio y sociedad, o mejor dicho, la interacción dialéctica entre naturaleza y sociedad, darán como resultado la conformación de una estructura espacial a la cual se ha denominado territorio (en términos geográficos), en el cual se expresan físicamente todas las características de la sociedad que lo moldeó, ya que es el soporte del modo de producción en el cual surge.

---

<sup>12</sup>Topalov, Ch. La renta. op cit.

Es así como la relación fundamental trabajo-medios de producción en cada formación social, otorgan características particulares al territorio; por otra parte si se comprende que en la relación trabajo-medios de producción se encierran un sin número de relaciones antagónicas, se entenderá que dentro de la sociedad eternamente habrá movimiento, llámese social, urbano, político, revolucionario mismo que se especificará en el territorio y hará de éste una forma en perpetuo cambio temporal y dinámico tanto como la sociedad misma, *dando vitalidad a la rueda de la historia*.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup>Las características del desarrollo sectorial que ha moldeado el territorio nacional y que en buena parte han motivado y condicionado la emergencia de los actores sociales serán planteadas en el siguiente capítulo

## **CAPITULO II. EL DESARROLLO URBANO EN MEXICO: CONTEXTO DINAMICA (FUNDAMENTOS ANALITICOS)**

Una vez establecida la relación espacio-sociedad, es importante determinar los efectos que el desarrollo sectorial en México ha tenido sobre la conformación del territorio, así como su incidencia sobre las movilizaciones sociales.

Por lo tanto, el objetivo de este capítulo es establecer el contexto general del desarrollo urbano en México ya que presenta comportamientos que han incidido y motivado una mayor participación de los agentes sociales en el proceso de constitución de las ciudades.<sup>14</sup> Es importante considerar que ambos, son procesos que no se pueden explicar de forma aislada, aunque se manifiestan de manera distinta y presentan diversos matices.

Al respecto es importante tener en cuenta que las principales actividades económicas se concentran en las ciudades, por lo que la expansión económica y la urbanización en cualquier dinámica de desarrollo, se han tornado procesos inseparables.<sup>15</sup> Las ciudades se han constituido como factores imprescindibles de producción ya que concentran la infraestructura y la población indispensables para un moderno proceso productivo basado en actividades no agrícolas, por lo que son las áreas donde se sientan las bases del proceso de industrialización.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup>El crecimiento económico de México se ha constituido por la orientación de inversiones hacia determinados sectores productivos.

<sup>15</sup>Por ejemplo, a lo largo de los siglos XIX y XX, en el panorama mundial se advierte que la emergencia de la producción manufacturera, no sólo propicia el tránsito desde un patrón de dispersión rural hacia otro de elevada concentración urbana, sino que también determina un significativo aumento en los niveles de ingresos y una modificación sustancial en los hábitos de consumo y expresiones políticas de la población.

<sup>16</sup>Se constata que de 1950 a la fecha, la población urbana a nivel mundial ha aumentado aproximadamente de 300 a mil 300 millones de personas, representando un incremento cercano a 25 millones de nuevos habitantes por año, lo que se ha traducido en contradicciones al mismo sistema de producción capitalista.

De acuerdo a estudios de la dinámica del desarrollo urbano en México realizados por instituciones de investigación como el Colegio de México, el proceso de transformación del territorio mexicano se puede dividir en dos etapas; la primera que abarca desde el inicio de la década de los sesenta hasta finales de los setenta y que comprende el proceso de expansión urbana acelerada; la segunda, entre 1980 y 1990, se distingue como un proceso de desaceleración urbana. Ambas, denotan características particulares en torno al proceso de conformación del sistema nacional de asentamientos y han condicionado por sus peculiaridades la participación social en el desarrollo urbano.

En este contexto, el crecimiento poblacional ocurrido en México en lo que va del presente siglo ha implicado paulatinamente transformaciones en el patrón de uso del suelo, propiciando serias contradicciones como la concentración demográfica y de actividades económicas en algunas regiones del territorio nacional, lo cual ha devenido en una fuerte crisis estructural manifestada en la profundización de desequilibrios en cuanto a los niveles de bienestar social.



## **II.1. La Expansión Urbana Acelerada 1960-1980.**

### **a) Periodo 1950-1960**

A partir de los años cincuenta se inicia el periodo en el que tanto las actividades económicas de carácter industrial como las áreas urbanas, dejan de ser minoritarias respecto a las zonas rurales. Así, el producto manufacturero crece al 7.3% anual, logrando superar por primera vez en la historia del país al del sector agropecuario que inicia un retroceso relativo al Producto Interno Bruto (PIB) y a la Población Económicamente Activa (PEA). Con respecto al empleo, el sector muestra también una disminución relativa del 58.7% al 49.4%.

Las manufacturas inician en contrapartida un rápido crecimiento. La Ciudad de México se transforma en el principal centro industrial del país debido a la creciente inversión pública para desarrollar las condiciones generales de la producción (infraestructura). Así al finalizar la década, la capital absorbía cerca del 47% de la inversión pública federal destinada a apoyar a la industria manufacturera (G. Garza, 1985:296).

El elevado flujo de recursos económicos hacia la Ciudad de México estimula la concentración de las actividades industriales. Mientras en 1950, la urbe albergaba 20.0% del total nacional de establecimientos industriales, para 1960, dicha cifra se eleva al 29.9%. Este movimiento centrípeto es de mayor nivel según el producto industrial, que avanza del 40.0% en 1950, al 46.0% en 1960 (G. Garza, 1985:143). De esta forma, al inicio de los años sesenta la Ciudad de México se convierte en el catalizador del desarrollo al concentrar en una pequeña porción del espacio nacional gran parte del producto e infraestructura productiva.

El proceso de concentración inducida deriva en la conformación de un espacio marcadamente desigual según el desarrollo económico alcanzado y, por ende, en la absorción diferenciada de población. Estos procesos adquieren dimensiones, que tienen doble efecto, por un lado, las zonas de crecimiento absorben el mayor gasto de inversión pública afectando al resto del territorio en su proceso de crecimiento, y por otro, los beneficios y oportunidades de empleo se reducen en el resto del territorio, lo que incide sobre la migración hacia los centros de atracción. La Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey absorben el mayor número de población, debido en gran parte al crecimiento social.<sup>17</sup>

La población que emigra desde su lugar de origen en busca de solidez económica, permite una mayor oferta de mano de obra en las grandes zonas urbanas del país, pero al tiempo que resulta insuficiente la dotación de servicios básicos, la sobre oferta de fuerza de trabajo reduce el nivel de salarios así como las posibilidades reales de emplearse.<sup>18</sup>

Con tasas de crecimiento de 7.2% promedio anual entre 1950 y 1960, siete veces superior al ritmo de crecimiento de la población agrícola y la mayor registrada en México durante el presente siglo, la población urbana<sup>19</sup> logra duplicarse al pasar de 7.209 a 14.382 millones de habitantes, con lo que el nivel de urbanización<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Mientras que el crecimiento natural o vegetativo es representado por la diferencia algebraica entre el número de nacimientos y defunciones que se producen en una población durante un periodo determinado, el crecimiento social o migratorio es representada por la diferencia entre el número de inmigrantes y emigrantes de una población, donde se dice que una población ha tenido un crecimiento social positivo si el número de inmigrantes es mayor que el de emigrantes.

<sup>18</sup> El crecimiento urbano en esta etapa permite que el soporte agrícola que ha dado paso al proceso de industrialización del país, se aleje de un crecimiento sostenido, sustentando que la posibilidad de mantener una fuente de empleo agrícola sea reducida. En este sentido, el agro mexicano reafirma su imposibilidad de absorber a la población estimulando movilizaciones migratorias hacia áreas urbanas que se dejan ver como zonas generadoras de empleo.

<sup>19</sup> Aquella que reside en localidades de 15.000 o más habitantes.

<sup>20</sup> El nivel de urbanización es el porcentaje de población urbana respecto al total.

avanza de 28.0% en 1950 al 41.2% en 1960. Es decir, por cada diez nuevos habitantes nacidos durante los años cincuenta, siete se desplazaban hacia las ciudades o nacían en ellas.

La explosión urbana durante la década 1950-1960, determina el aumento de tamaño de las ciudades existentes y el número de localidades urbanas en México. Así, la cantidad de ciudades se incrementa en 35%, pasando de 84 en 1950 a 119 en 1960, extendiendo su presencia hacia la totalidad del territorio nacional.<sup>21</sup> En relación al crecimiento experimentado por los centros urbanos se observa que la Ciudad de México en 1950 contaba con 3.7 millones de habitantes, en 1960 la cifra se eleva a 5.4 millones, incrementando así su peso relativo respecto a la población nacional de 12.8% a 15.5%, y contribuyendo con el 48% de la población urbana total.<sup>22</sup>

Guadalajara y Monterrey que crecían a razón de 6.6% y 6.4% anual, respectivamente, finalizan la década como ciudades mayores a los 500 mil habitantes, al pasar la primera, de 462 mil en 1950 a 878 mil habitantes en 1960, y la segunda de 386 mil a 722 mil habitantes. La evolución demográfica de ambas metrópolis determina que se elimine la discontinuidad prevaleciente desde 1930, marcada por la ausencia de localidades entre 500 mil y 1 millón de habitantes.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> La excepción la constituye el Territorio de Quintana Roo, entidad federativa dentro de cuyos límites no se encontraba para 1960 ningún asentamiento urbano.

<sup>22</sup> CONAPO, México Demográfico. México, 1982. Secretaría de Gobernación

<sup>23</sup> IBID

Por otra parte, el rango comprendido entre los 100 mil y 500 mil habitantes, presenta 7 nuevas ciudades, al aumentar de 10 en 1950 a 17 en 1960.<sup>24</sup> Respecto al intervalo de 50 a 100 mil habitantes, el incremento es de 14; mientras que las ciudades en los rangos de 20 a 50 mil y 15 a 20 mil habitantes lo hacen en 2 y 35 centros urbanos, respectivamente.<sup>25</sup>

Sobre la relación de la elevada concentración y el desarrollo económico se plantean dos hipótesis. Por un lado, se afirma que la concentración constituye una condición obligada en las primeras etapas de desarrollo industrial, pero que dicha tendencia logra posteriormente atenuarse a través de la difusión de innovaciones y el consecuente surgimiento de centros urbanos alternativos. Por otro lado, se argumenta que el proceso concentrador constituye una ley tendencial del sistema económico capitalista cuya última consecuencia es la conformación de vastas áreas megalopolitanas.<sup>26</sup>

Se podría decir al respecto que el país se dirige -en cierta forma-, hacia ambos planteamientos. Mientras que el desarrollo industrial ha sacrificado el aislamiento de ciertas regiones del país, debido a la fuerte centralización de las actividades económicas, políticas y sociales, la orientación actual del crecimiento va encaminada a las ciudades que presentan alternativas de desarrollo urbano y

---

<sup>24</sup> Se incluyen Torreón, Cd. Juárez, León, Puebla, San Luis Potosí, Tampico, Veracruz, y Mérida; a las que se sumaban en 1950 Guadalajara y Monterrey. Si se considera el desplazamiento de Guadalajara y Monterrey hacia el rango inmediatamente superior en 1960, la ganancia absoluta del intervalo (100 a 500 mil habitantes), es de 9 ciudades: Coatzacoalcos, Chihuahua, Morelia, Aguascalientes, Mexicali, Tijuana, Orizaba, Jalapa y Toluca.

<sup>25</sup> CONAPO...op cit.

<sup>26</sup> Dicho supuesto está basado en la existencia (en casi la totalidad de los países de mayor desarrollo económico), de extensas áreas urbanas polinucleares de elevada cohesión interna. En Japón, por ejemplo, la región urbana de Tokio-Yokohama-Nagoya-Osaka-Kobe; en Estados Unidos la vasta región de la costa nor-este y del sur de los Grandes Lagos; en Alemania el conglomerado del Ruhr-Rhin; en Inglaterra "El Gran Londres" y, así, sucesivamente.

crecimiento económico, al tiempo que se pretende refuncionalizar la actividad económica en las ciudades millonarias con el fin de conformar franjas de desarrollo en el norte del país y áreas megalopolitanas en la zona centro alrededor de la ZMCM.

Estos procesos no pueden plantearse en disociación entre los actores privados, estatales y el resto de la sociedad, ya que es ésta en su conjunto la que le da forma concreta a cualquier modelo de desarrollo. Por lo que resulta preciso contemplar tanto las acciones de política estatal y los intereses del sector productivo en función del resto de la sociedad.

## **b) Consolidación urbana**

En términos generales el desarrollo urbano en México puede entenderse a la luz de la existencia simultánea de dos fenómenos de origen y evolución interdependiente i) disparidades en las ventajas comparativas regionales y la consecuente concentración territorial de las actividades y ii) la población en un número reducido de sitios, lo que sintéticamente permiten entenderlo como un proceso de uso desigual del territorio, en cuanto a la distribución de las fuerzas productivas y su desarrollo.<sup>27</sup>

Por lo tanto, contextualizar el proceso de expansión urbana en México implica revisar el proceso de consolidación de aquellas ciudades que conforman la vértebra del crecimiento económico y por ende del desarrollo económico del país, puntualizando las características de cada una.

En 1900, el sistema de ciudades en México estaba constituido por 33 localidades en las cuales vivían 1.4 millones de personas; uno de cada diez habitantes residía en ciudades, por otra parte, casi una quinta parte de la población vivía en localidades mixtas (2,500 a 14,999 habitantes) y el 71 % se asentaba en núcleos rurales (menos de 2,500 habitantes). Para 1990, los porcentajes cambiaron significativamente y la población en localidades urbanas fue de 57.4 %, en las localidades mixtas se concentró el 13.9 % y en las rurales el 28.7 %; lo que supone un incremento sustancial en el desarrollo urbano.<sup>28</sup>

---

20. SEDESOL, Alternativas sectoriales y territoriales de inversión, México 1993

28. SEDESOL, op. cit.

Durante la etapa de urbanización lenta, de 1900 a 1940, surgieron 22 nuevas ciudades, aumentando la población urbana de 1.4 en 1900 a 3.9 millones en 1940. El aumento de 2.5 millones se deriva de tres diferentes procesos:

- i) la reclasificación de localidades rurales a urbanas al sobrepasar los 15 mil habitantes;
- ii) la incorporación de la población de localidades rurales durante la expansión del área de las ciudades y
- iii) el crecimiento natural y social en las ciudades existentes.

En el proceso de urbanización en México, las dos primeras formas de crecimiento fueron importantes, pero en la etapa de crecimiento urbano acelerado dejaron de serlo. Así por ejemplo, los cinco centros que fueron reclasificados entre 1900 y 1910, contribuyeron con el 38.2% del crecimiento en la población urbana de esta década. La importancia de la reclasificación de localidades se redujo drásticamente entre 1940 y 1950, cuando los 30 centros incorporados contribuyeron con sólo 19.2%.

En los años de urbanización acelerada de 1940 a 1970, emergen 111 nuevas ciudades para conformar un sistema de 166 urbes al finalizar el periodo. En este lapso la población urbana aumentó en 19.9 millones de habitantes, para hacer un total de 23.8 millones. Este periodo se caracteriza por tener un promedio de 3.7 nuevas ciudades y un poco más de 600 mil nuevos habitantes al año. Dicho crecimiento se explica en un 80% por la dinámica de las ciudades existentes y

sólo en 20% por las reclasificadas y las localidades incorporadas por la expansión de las manchas urbanas.<sup>29</sup>

### **c) Expansión económica a partir de los sesenta**

Entre 1960 y 1970, el PIB nacional presenta tasas de crecimiento del 7.0% anual, donde las actividades manufactureras crecen casi al 9%, elevando el valor del producto en 2.3 veces, mientras que su fuerza de trabajo pasa del 15.4% al 18.5% de la PEA nacional. Ello representa en términos absolutos, la generación de 818 mil nuevas plazas de empleo en el periodo citado.

El acelerado crecimiento de las actividades industriales determina nuevas transformaciones en la estructura macroeconómica de país. El sector agropecuario pierde más de cuatro puntos porcentuales en su participación al PIB y diez en la PEA, al reducirse de 49.4% en 1960 a 39.4% en 1970.

En suma, la industrialización acelerada durante los años sesenta produjo dos cambios fundamentales:

- i) el primero, fue la caída abrupta del producto y el empleo agrícola produciendo con ello un elevado desplazamiento de mano de obra del ámbito rural al urbano que, años más tarde, aunado a causas diferenciales de expansión urbana, así como a las condiciones marginales de los asentamientos periféricos a las regiones urbanas (excluidos de los beneficios urbanos y en condiciones irregulares en la tenencia de la tierra), traerán consigo movilizaciones

---

<sup>29</sup>Rivera, Salvador. Desarrollo Urbano y Expansión Económica en México. El Colegio de México (MIMEO), México 1993.



populares distinguidas principalmente por la demanda de espacio y servicios urbanos.

- ii) el segundo, ocurre con el desarrollo del comercio y los servicios formales que se expanden paralelamente a la oferta de bienes industriales.

Este último proceso es acompañado de un considerable crecimiento del sector informal que surge ante la imposibilidad de la economía urbana de absorber en forma estable y formal la creciente demanda de empleo.<sup>30</sup> La ciudad de México ejemplifica de manera más acentuada este proceso, representado por un amplio sector marginal que a su vez, repercute en el elevado índice de trabajadores informales, principalmente en el periodo 1970-1990.<sup>31</sup>

Por otro lado, la fuerza de atracción que la ciudad capital ejerce sobre las actividades económicas de mayor dinamismo y su función como agente valorizador del capital, se traduce durante esta década (1960-1970), en una acentuación de su efecto centripeto sobre la población del resto del país.

---

<sup>30</sup>La conceptualidad del sector informal que caracteriza principalmente a los países de América Latina, entre ellos México, encuentra su origen en los estudios que abordan la marginalidad dentro de la teoría de la modernización, es decir, el estudio de los pobres, los excluidos de los beneficios del desarrollo económico, los desempleados y los sub-empleados. (véase Priscilla Connolly).

<sup>31</sup>Es hacia mediados de la década de los setenta que el sector informal tiende a dispararse en cuanto a su crecimiento; la marginalidad que le antecede en sectores desplazados por las diferencias urbanas que el territorio ha experimentado, dejan ver desde este periodo hasta nuestros días, una de las contradicciones más representativas de la transformación urbana desigual. Asimismo junto la apropiación del uso del suelo, la demanda de empleo -entre los más importantes-, repercuten cuantitativa y cualitativamente en los niveles de vida de dichos sectores y consecuentemente en movilizaciones que los reivindican como elementos sustanciales para su propio desarrollo.

Con un crecimiento demográfico anual del 5.2% en los años sesenta, la Ciudad de México llega a 1970 convertida en una metrópoli multimillonaria (9,066,723 de habitantes), y cuya expansión física absorbe once municipios del Estado de México y a la Delegación Milpa Alta en el Distrito Federal. La Ciudad de México crece a un ritmo tal, que durante el decenio presenta un incremento absoluto de 3.6 millones de habitantes, cifra equivalente a la que en 1970 sumaban en conjunto Guadalajara, Monterrey y Puebla.<sup>32</sup>

La emergencia metropolitana de Guadalajara y Monterrey acentúan el desbalance en la distribución territorial de la población. Con un crecimiento poblacional de 640 mil habitantes por año en Guadalajara y 550 mil en Monterrey, ambas ciudades logran absorber 12.6% del crecimiento de la población urbana total nacional. Si a esto se suma la participación de la Ciudad de México con el 38.0% durante la década 1960-1970, el 50.6% de la nueva población urbana habita en los tres mayores centros metropolitanos del país. De este modo, la participación de residentes en ciudades millonarias, avanza del 37.6% en 1960 al 48.9% en 1970. Esto se traduce en un retroceso equivalente para todos los demás rangos del sistema de ciudades, y con especial vigor en los asentamientos ubicados entre los 50 mil y 100 mil habitantes y 500 mil y un millón de habitantes, al tiempo que se acentúa el proceso de conurbación, caracterizado en la mayoría de las veces por precarias condiciones de servicios urbanos y la apropiación ilegal del suelo.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup>Rivera, S. op cit.

<sup>33</sup>IBID.

#### **d) Diversificación económica y consolidación metropolitana en los años setenta**

Entre 1970 y 1980, la economía crece a ritmos todavía acelerados del 6.6% anual en promedio y aunque se observa cierta reducción de la hegemonía manufacturera, también se persive un mayor dinamismo de la industria extractiva (principalmente petrolera), la construcción y en las actividades terciarias, especialmente en comunicaciones, transportes y servicios. Con una desaceleración equivalente al 3.0%, las manufacturas crecen en los años setenta a razón de 5.4% promedio anual, reduciendo así su participación en el PIB de 22.5% a 19.1%, hecho que explica la pérdida de 160 mil puetos de trabajado en relación a la década anterior.<sup>34</sup>

La desaceleración del crecimiento manufacturero no impide que las actividades agropecuarias mantengan su tendencia descendente del PIB y la PEA nacionales.<sup>35</sup> Así, el 8.7% producido por las actividades primarias en 1980, es prácticamente igual al de comunicaciones 7.3%, dos veces menor al de las manufacturas 19.1%, y casi tres veces inferior al del comercio 25.3% y el de servicios 24.6%, totalmente diferente al prevaleciente en 1960 y 1970. El empleo agrícola también disminuye del 39.4% en 1970 a 29.2% en 1980, con una pérdida absoluta de 47 mil empleos.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup>NAFINSA, La Economía Mexicana en Cifras 1990, México 1991.

<sup>26</sup>La base agrícola del país en esta década, lejos de representar una alternativa efectiva de desarrollo, representa una escasa producción. El débil aumento productivo del 3.8 % logrado a finales de la década de los ochenta en la producción de maíz, frijol, trigo, soya, sorgo y otros, hace necesario, el incremento de recursos financieros en apoyo al campo y así como importación de productos de origen primario.

<sup>36</sup>NAFINSA op. cit.

El efecto territorial de estas transformaciones macroeconómicas hacen de México un país predominantemente urbano, al alcanzar en 1980 un porcentaje de población que habita en ciudades del 56.2%. Sin embargo, las consecuencias del proceso de urbanización acelerada no se traducen en forma positiva del todo; a medida que ciertas actividades se tornan predominantes, sólo algunas áreas del territorio nacional, tal concentración implica de forma inherente, una segregación espacial y por ende un enfrentamiento de clases por la disputa del uso del suelo así como por la demanda de vivienda y servicios urbanos.

La creciente concentración demográfica no es un fenómeno fortuito. Durante la década de los setenta las actividades económicas continúan localizándose preferentemente en las grandes metrópolis nacionales debido a la concentración de condiciones para la producción que les caracterizan. En la Ciudad México; por ejemplo, aunque la participación del número de establecimientos y personal ocupado en las manufacturas disminuye en 2.0 % y 4.7% entre 1970 y 1980, el producto asciende del 46.8% al 48.6% respectivamente.<sup>37</sup>

Además del estímulo que la concentración de las condiciones generales de la producción en las ciudades representa para las manufacturas, la propia aglomeración espacial de las actividades industriales obedece a la necesidad de utilizar una gran diversidad de servicios especializados y mayormente tecnificados, que van cobrando autonomía y separándose paulatinamente del ámbito propiamente fabril, manifestando diferencias en el espacio urbano. Resulta

---

<sup>37</sup> El sector manufacturero incluye a los subsectores 31: Productos alimenticios, bebidas y tabaco; 32: Textiles, prendas de vestir e industria del cuero; 33: Industria de la madera y productos de madera. Incluye muebles; 34: Papel y productos del papel, imprentas y editoriales; 35: Sustancias químicas, productos derivados del petróleo y del carbón, de hule y de plástico; 36: Productos minerales no metálicos. Excluye los derivados del petróleo y el carbón; 37: Industrias metálicas básicas; 38: Productos metálicos, maquinaria y equipo. Incluye instrumentos quirúrgicos y de precisión; y 39: Otras industrias manufactureras. INEGI, XII Censo Industrial México 1990.

pues, que los servicios destinados al productor se desarrollan concentradamente en torno a los núcleos de mayor dinamismo industrial.<sup>38</sup> Para 1980, la Ciudad de México aglutinaba el 48.2% del valor generado por los servicios al productor, mientras que su participación en el empleo y el número de establecimientos correspondía al 42.4% y 35.3%, respectivamente (véase Garza, 1992).

Lo anterior se puede comprender a partir de dos situaciones:

- i) la desigualdad en las condiciones para la producción genera migraciones de sectores sociales pertenecientes a regiones rezagadas, hacia las regiones urbanas (principalmente hacia las cuatro grandes ciudades) sin posibilidad real de desarrollo.

Las ciudades, en un momento necesitaron de mano de obra para mantenerse activas, sin embargo, las condiciones de saturación en el mercado de trabajo y la insuficiente absorción de sectores productivos por parte de la economía urbana, las dirigieron a la conformación y consolidación de un nuevo sector - informal-; las escasas oportunidades de un salario fijo para las capas desempleadas de la sociedad que arribaron a las ciudades implicaron la búsqueda de actividades alternativas, mismas que no pertenecen a ningún sector productivo formal.

---

<sup>38</sup> Es importante destacar que el mismo comportamiento señalado para las manufacturas en la ZMCM, en el sentido de hacer crecer el producto mediante la sustitución de trabajo por capital, es aplicable para los insumos destinados al productor. Con una reducción absoluta de 12,732 establecimientos y un crecimiento de la planta de empleo a un ritmo anual del 0.3%, el valor generado por los servicios al productor, se incrementa a razón de 6.0% anual, crecimiento que le permite duplicar su producto durante la década de los años 70.

Y sumando a ello que se vuelve evidente la incapacidad de los centros urbanos para dotar de vivienda y servicios de salud y transporte a la mano de obra ya ocupada y a los cientos de miles de desempleados que llegaron a ellas, las diferencias se acentúan cada vez más.

- ii) las implicaciones de la expansión urbana no sólo permiten observar que las actividades económicas que destacan, se concentren en zonas que cuentan con las condiciones generales para la producción, sino que también representan el inicio de una lucha entre pequeños y medianos productores de áreas rurales marginadas con grandes productores; a medida que las condiciones de los primeros se alejan de los adelantos técnicos y su existencia se ve continuamente amenazada, emergen movilizaciones desde organizaciones y sindicatos, que aunque no logran trascender en un movimiento de masas, si ponen en marcha el periodo embrionario de la actuación civil en el desarrollo y desenvolvimiento de su entorno.<sup>39</sup>

Estos aspectos caracterizan la preparación de un escenario en el cual se tornará necesaria una ordenación urbana que con la participación conjunta de la sociedad, agentes privados e instituciones públicas incidan en la transformación del territorio. Que no es sino hasta décadas posteriores que el Gobierno Federal "promueve" con mayor insistencia la participación social en el desarrollo urbano, para que finalmente en la década de los noventa, esta sea considerada como un factor fundamental en los procesos de desarrollo urbano.

---

<sup>39</sup> Las movilizaciones campesinas absorbidas y canalizadas por la incorporación-participación-marginal caracterizadas desde el período revolucionario, forman parte de los antecedentes de la lucha por la apropiación del suelo, que posteriormente darán forma a la lucha organizada mediante asociaciones u organizaciones igualmente que las generadas por las del espacio urbano. Véase en "Las invasiones agrarias en México o la crisis del modelo de incorporación-participación-marginal", de Jorge Martínez Ríos en la Revista del México Agrario, Año VI, No. 2, México D.F. Ed. Campesina, 1973.

crisis económica llega a la población en su conjunto traduciéndose también en una crisis de legitimidad hacia el aparato estatal.

Si bien el Estado de bienestar en el país, había logrado mantenerse gracias a los efectos positivos de la industria petrolera en lo setenta, al comienzo de la década de los ochenta, el volumen, inoperabilidad e ineficacia pueden leerse a razón de un crecimiento urbano descontrolado y en consecuencia con la mitad de su población y una considerable baja en los niveles de empleo.

En la ZMCM, por ejemplo, el empleo registra una pérdida neta de 37,738 plazas, motivo por el cual su participación en la PEA industrial se cae del 41.0% en 1980 hasta 32.5% en 1985. El producto manufacturero que decrece a tasas anuales de 5.8%, pierde al cabo de cinco años 15 puntos porcentuales al pasar de 48.6% a 32.1%, respecto al total nacional. Finalmente, su participación en el número de establecimientos retrocede de 28.0% a 25.4%, con una pérdida neta de 2,466 centros de trabajo.

El fenómeno observado en el sector de las manufacturas se repite con variantes en el de comercio y en el de los servicios. Así, con una pérdida de 81,637 empleos, la participación del sector terciario en la ZMCM según el PIB nacional del sector, desciende del 48.2% en 1980 al 43.7% en 1988, mientras tanto, las ciudades observan al interior un gradual crecimiento del sector informal.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> El sector informal tiende a ser manejado como un sector independiente, ya que como señala P. Singer, es hasta cierto punto un sector autónomo de la oferta de empleo dentro de él, sin embargo la dependencia al desarrollo del sector formal es su propio origen, en este sentido su extensión radica en torno al exceso de oferta de fuerza de trabajo que no ha sido absorbida por las fuerzas productivas existentes en las ciudades y de los requerimientos de las actividades económicas. Por lo que la caída productiva del sector de las manufacturas y de las actividades del sector terciario, como consecuencia alientan la consolidación del sector informal.

Las principales características del sector informal son: i) depende de la existencia de mano de obra excedente, es decir, que su demanda de mano de obra no está en función directa de un proceso de

En la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM), el impacto recesivo sobre las actividades industriales es también importante, pues su participación cae en el producto industrial nacional del 10.3% en 1980 hasta el 6.7% en 1985. Retroceso que se ve acompañado por un decremento en términos absolutos del producto, mismo que pasa de 59,769 en 1980 a 44,355 millones de pesos en 1985. La pérdida de empleos, por su parte, representa durante el periodo un total de 55 871 plazas -cifra incluso mayor a la registrada en el ZMCM-.

Si a la concentración industrial en la ZMCM se agrega la de las tres restantes ciudades millonarias, para 1980, se evidencia el por qué la urbanización gravitó precisamente en torno a las ciudades de mayor tamaño. La ZMM, por ejemplo, con un alto grado de especialización en la industria metálica básica (32.4% del producto nacional del subsector), contribuye con 10.3% en el valor agregado industrial nacional, 8.5% del personal ocupado y 3.6% del número de establecimientos. La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) por su parte, cuya industria se encuentra orientada hacia la producción de artículos de consumo inmediato, participa con 5.2% en el PIB industrial, 5.6% en la PEA y 4.6% en el número de establecimientos, mientras que Puebla y su zona conurbada, con una poderosa industria textil y automotriz, lo hace con 3.7%, 2.8% y 3.1% en los rubros antes señalados.<sup>43</sup>

La distribución espacial de las actividades económicas acentúa durante los años setenta, un patrón de urbanización altamente concentrado que privilegia en

---

acumulación de capital, por lo que sus actividades no son lo suficientemente fuertes para obtener tasas de ganancia similares a las del sector formal; ii) funciona con tecnología poco avanzada, su capitalización es baja; iii) sus ingresos también son relativamente bajos; iv) sus actividades no requieren una especialización avanzada. véase en Dos décadas de "sector informal" de Connolly, Priscilla, en No. 12 Revista Sociológica, México 1990.

<sup>43</sup>SEDESOL. Consolidación e Impulso del Sistema Urbano Nacional, México 1993



términos demográficos al conjunto de ciudades millonarias, por lo que su impacto en el contexto social puede resumirse a partir de las siguientes consideraciones:

- i) impulso a la industrialización favoreciendo el proceso de urbanización concentrada en algunas regiones en detrimento de otras
  - ii) subordinación del campo a los objetivos de la industrialización
  - iii) reducción de la tasa de empleo agrícola
  - iv) migración intensa a centros urbanos de mayor desarrollo
  - v) proletarización de un gran número de la población que se concentra en las áreas urbanas y la consecuente formación de una sobre oferta de mano de obra en detrimento de los salarios
  - vi) centralización de la mayor parte de las actividades económicas en la ZMCM
  - vii) segregación espacial dentro de las mismas áreas urbanas, con poco o nulo beneficio para la clase trabajadora.
  - viii) conformación de áreas periféricas en condiciones precarias
  - ix) consolidación del sector informal como alternativa de empleo en las ciudades
- En síntesis, durante la década de los ochenta es posible hablar de un punto de inflexión en el proceso de urbanización mexicano, cuyas características más sobresalientes son la desaceleración de proceso mismo y la acentuada pérdida

del poder concentrador ejercido hasta 1980 por las cuatro principales zonas metropolitanas del país, lo cual ha impactado de manera directa no sólo a la clase trabajadora urbana sino al ámbito social en su conjunto.

Sin embargo, en términos urbanos y regionales la cuestión medular estriba, en determinar si este cambio representa el inicio de una tendencia desconcentradora hacia las ciudades intermedias y pequeñas, apuntando a la hipótesis planteada entorno a la concentración y desarrollo económico o si por el contrario, es una situación coyuntural producto de la profunda crisis de la década y de la aplicación de un nuevo modelo económico de apertura hacia el exterior en donde se prepara el escenario para la conformación de nuevos ámbitos de concentración demográfico-económica.<sup>44</sup>

Y en este sentido, es pertinente establecer que el acelerado crecimiento de las ciudades entre 500 mil y un millón de habitantes obedece a dos causas básicas: la primera, a la incorporación de 7 nuevas ciudades -Tijuana, San Luis Potosí, Tampico, Mérida, Chihuahua, Acapulco y Coatzacoalcos-, que suman al nuevo rango su población original más el incremento neto observado durante el periodo; la segunda, al aumento poblacional registrado por las zonas metropolitanas de León, Torreón, Toluca y Ciudad Juárez, cuatro centros urbanos que no registran cambio de jerarquía a lo largo de la década.

La evolución demográfica de este tipo de ciudades refleja más bien un crecimiento errático, en donde el comportamiento de las tasas describe un carácter cíclico que manifiesta la dificultad de mantener en el largo plazo su dinámica económica. En el caso de las ciudades ubicadas al norte del país, las

---

<sup>44</sup>Véase p. 29 de este capítulo

expectativas de empleo representadas por la industria maquiladora, posibilitan por un lado, el incremento poblacional en ciertas regiones pero por otro, la fuerte migración hacia Estados Unidos debido a que también existe una saturación del mercado de empleo, además el polo de atracción que representa el país del norte sigue siendo aún fuerte, lo que impide una solidificación de esta actividad económica y un crecimiento sostenible.

Por lo que respecta al caso de ciudades turísticas como Acapulco, las actividades de esta rama no representan alternativas para una base económica diversificada, por las cuales se pueda mantener un crecimiento poblacional lineal y pueda convertirse en centro de atracción

Para el caso de las cuatro ciudades millonarias, Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, los ritmos de crecimiento entre una década y otra, 1970-1980 y 1980-1990, presentan diferencias marcadas. La Ciudad de México que entre 1970-1980 crece a un ritmo de 4.4%, retrocede hasta 0.7% en la década posterior. Las tasas de incremento poblacionales de Guadalajara y Monterrey, por su parte, retroceden de 4.1% a 2.8% y de 4.7% a 2.5%, respectivamente. Mientras que el comportamiento demográfico de Puebla indica una evolución positiva en sus ritmos de crecimiento, al pasar de 3.9% a 4.6%.

En relación a estas manifestaciones de crecimiento en las ciudades resulta importante considerar la presión social al aparato estatal como efecto de la exclusión de grandes sectores de la sociedad.

La evolución demográfica de las grandes metrópolis nacionales, describe durante la década de los ochenta se traduce en manifestaciones de descontento de

grandes sectores de la sociedad que fueron, en su momento, desligados del proceso formal de producción y en donde las ciudades con mayores niveles de especialización en los sectores manufactureros "procíclicos" son, durante la crisis, las que menores ritmos de crecimiento presentan.

En conclusión, los cambios en el sistema urbano nacional en la última década pueden no ser definitivos y revertirse hacia la concentración, si durante los próximos años las condiciones económicas se tornan favorables.<sup>45</sup> Dicho supuesto está basado, en primer lugar, en el acelerado crecimiento de la zona metropolitana de Puebla (ZMP) en los años ochenta; el incremento sostenido de la zona metropolitana de Toluca (ZMT); el probable repunte demográfico de la ZMCM y la rápida evolución demográfica de la zona metropolitana de Cuernavaca (ZMC).<sup>46</sup>

Es decir, en la consolidación de una área urbana polinuclear, hoy débilmente integrada, pero que tiende hacia la conformación de una vasta zona megalopolitana en la región central del país. En segundo lugar, se debe destacar el creciente papel desempeñado por Monterrey como punto de enlace entre el noreste mexicano y el centro económico de Texas: San Antonio-Houston-Dallas. Finalmente, también hay que tener en cuenta la inminente transformación de Tijuana y Ciudad Juárez en nuevos centros metropolitanos millonarios.

En cuanto al aspecto social y la planeación y distribución servicios urbanos, las instituciones gubernamentales dirigen su discurso a la imposibilidad de concebir

---

<sup>45</sup> Esto presupone un flujo significativo de inversiones, mediante las cuales se estimule un crecimiento sostenido de las principales actividades económicas. Escenario factible ante el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá.

<sup>46</sup> Con una tasa de crecimiento anual de 5.0%, la ZM Cuernavaca pasa de 278 mil en 1980 a 450 mil personas en 1990. Es decir, crece a razón de 17.2 mil habitantes cada año.

la transformación del territorio sin considerar a las clases más bajas, aunque si con la participación social en aquellas zonas pertinentes para el desarrollo.

Por otra parte es evidente que el desarrollo urbano es un proceso dinámico de causas y efectos, hecho del que se desprende la preocupación por establecer un marco conceptual, analítico y operativo que proporcione los elementos de juicio necesarios para la proposición de estrategias concretas a fin de mantener una participación conjunta de los sectores sociales, económicos y políticos para el mejor aprovechamiento y la transformación del territorio.

En términos generales, la dinámica urbana nacional puede dar paso a formular la siguiente síntesis en cuanto a las manifestaciones de los actores sociales urbanos, los cuales, han de retomarse para analizar el contexto del proceso participación social en el país.

Si bien el desarrollo económico y la urbanización en México en el periodo 1940-1990, transforma el sistema de ciudades, también condiciona los procesos sociales y sus diversas formas de manifestación.

En este sentido, la estabilidad política y la necesidad de un crecimiento "sostenido" mayor y menor concentración de las fuerzas productivas, permiten desarrollar una política estatal de planeación que gradualmente tiende a compensar a los sectores que reivindican en su lucha una mejor distribución del ingreso y mejores niveles de vida, al tiempo que se prepara la base jurídica sobre la cual se regulen los usos del suelo y la tenencia de la tierra -de los cuales los únicos beneficiarios en etapas anteriores habían sido los capitales productivos-, resultando un hecho que en la década de los noventa se incluya de "forma

directa" la participación de los actores sociales, que no habían sido representados, en la transformación del territorio.

Los desequilibrios del desarrollo económico no sólo se manifiestan en la fisonomía y la problemática de las ciudades, sino que también manifiesta implicaciones de cuestión ideológica en contradicción con el propio modelo de desarrollo.

La cuestión de la vivienda, los usos del suelo, la tenencia de la tierra, la dotación de servicios públicos, así como mayores y mejores condiciones de empleo, encabezan las manifestaciones reivindicativas que adquieren un carácter de lucha entre los sectores urbanos y los sectores rezagados del campo. Asimismo al interior de las ciudades, se puede argumentar que las reformas de carácter social de la última administración, punto convergente de los indicios de la crisis nacional en 1976, su posterior consumación en el verano de 1982 y la coyuntura política del Estado, son retomados por las clases marginadas como aspectos que favorecen la implementación de políticas gubernamentales que reconocen su participación y ejercicio directo (fuera de los mecanismos tradicionales como son los partidos políticos y las propias instancias del gobierno) en la resolución de sus demandas.

De esta manera, el contexto de la dinámica del desarrollo urbano en México permite tener los fundamentos analíticos para establecer el marco del desarrollo espacio-sectorial que ha condicionado los procesos sociales reivindicativos, por lo tanto, el capítulo siguiente se dedica a establecer aquellos elementos operativos de orden jurídico-administrativo, que podrían encausar la participación de la sociedad en el ordenamiento territorial.

### **CAPITULO III. BASES OPERATIVAS PARA LA PROMOCION DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL DESARROLLO URBANO (FUNDAMENTOS OPERATIVOS).**

Los capítulos iniciales constituyen el referente que denota los fundamentos conceptuales y analíticos de la relación que existe entre espacio y sociedad, así como la dinámica del desarrollo urbano en México -propriadamente entre 1960 y 1990-; ambos planteamientos permiten dar cuenta de la incidencia de los sectores sociales en la transformación del territorio.<sup>47</sup>

El presente capítulo establece las bases operativas para la promoción de la participación social en materia de ordenamiento territorial, se analiza la política estatal sobre el desarrollo urbano y se identifican los agentes sociales, privados e institucionales que formalmente promueven la participación social. Asimismo, se denotan las instancias jurídico-administrativas a través de las cuales se promueve la participación de los sectores sociales en la transformación del territorio.

En este contexto, el primer apartado del capítulo establece la relación entre movilizaciones sociales reivindicativas por el uso del suelo y la planificación territorial surgidas a partir de la segunda mitad de la década de los setenta, resaltando la importancia de movimientos urbanos, así como la demanda de servicios básicos.

---

<sup>47</sup>La apropiación diferencial del territorio constituye una lucha permanente entre las clases que lo conforman. Así, la dinámica de los procesos económicos del desarrollo urbano a nivel nacional desde el inicio del presente siglo, moldearon no sólo los procesos de desarrollo, sino las formas de organización de los sectores marginados en la lucha continua por reivindicar el uso del suelo, así como las políticas estatales en materia de planeación, originando a su vez, movimientos populares que en su último ciclo son encabezados por el Movimiento Urbano Popular (MUP).

En el segundo apartado se revisa la política estatal en materia de regulación de los usos del suelo y la planeación territorial a partir de 1976, resaltando los cambios institucionales en 1982 en materia de desarrollo urbano y el patrón de asentamientos humanos, así como en aspectos sociales.

El tercer apartado retoma la participación social a partir de elementos referenciales como Planes y Programas Nacionales en el Desarrollo Urbano y la Ley General de Asentamientos Humanos (1993), destacando los órganos institucionales que promueven la participación social a nivel local.

Finalmente, el cuarto apartado establece las bases operativas para la promoción de la participación social en el desarrollo urbano como un elemento fundamental **en los procesos de la ordenación de territorial.**



### **III.1. Las movilizaciones sociales reivindicativas por el uso del suelo en la década de los sesenta**

#### **a) Antecedentes**

Hacia la segunda mitad de los sesenta, la dinámica en el proceso de desarrollo urbano en México denota una excesiva concentración de recursos financieros y materiales en las principales ciudades del país, al mismo tiempo que una disminución en los ritmos de crecimiento.

En este contexto, adquieren mayor connotación las movilizaciones sociales cuyas demandas se centran principalmente por la tenencia de la tierra, vivienda, servicios públicos y la existencia de fuentes de empleo; dichas movilizaciones fueron protagonizadas por sectores que anteriormente pertenecieron a la planta productiva -primordialmente a la industria manufacturera-, así como por grupos de emigrantes que poblaron la periferia de las ciudades. las cuales fueron encabezadas a partir del inicio de la década de los setenta por el Movimiento Urbano Popular (MUP).<sup>48</sup>

Las movilizaciones urbanas cuestionaron la capacidad de regulación y dotación del Estado en cuanto a servicios urbanos, sin embargo, ante su escasa organización social en este periodo, no se consolida una reforma institucional que priorice los aspectos que demanda la sociedad.

---

<sup>48</sup> Los antecedentes del Movimiento Urbano Popular (MUP) surgen de las movilizaciones y luchas inquilinarias de la Ciudad de Veracruz, generadas en los años veinte y treinta. Su éxito radica en la continuidad que ha tenido desde su fundación -últimos de la década de los sesenta-, su capacidad organizativa y la definición de sus objetivos, primordialmente dirigidos a la demanda de suelo urbano, vivienda y servicios básicos.

Entre 1968 y 1977 se funden los elementos para conformar la fuerza del MUP; a partir de estos años se denota una clara diferencia entre las movilizaciones sociales de décadas anteriores y las de la época actual; las particularidades más significativas del MUP resaltan su carácter masivo y el vínculo que existe entre demandas populares inmediatas e ideas radicales emanadas principalmente de activistas y militantes estudiantiles en divergencia con las acciones estatales.

En un escenario de aparente "estabilidad política", donde el país experimenta los primeros indicios de crisis económica en el segundo quinquenio de los setenta, así como del incipiente crecimiento de la industria manufacturera (la cual descende del 22.5% al 19.1 % su participación en el PIB nacional) y la reducción en el número de empleos reales y las primeras muestras de movilización popular, la incidencia institucional sobre aspectos sociales aún no es clara. Sin embargo cabe resaltar que en el contexto nacional se circunscribe una nueva relación entre el Estado y los sectores populares.

El Distrito Federal (DF) y su área metropolitana (ZMCM) son la expresión más clara de las contradicciones y desequilibrios del modelo de desarrollo del país y de la concentración urbana. Los asentamientos -conocidos como barrios o colonias populares- conformados en la periferia del DF, se convirtieron en el sitio donde surge un proceso de movilización y lucha urbana por el espacio. Los grupos sociales de escasos recursos desplazados de las áreas urbanas céntricas que no poseían los medios para apropiarse de suelo urbano, recurrieron a la invasión de terrenos cercanos a las ciudades; hecho que puede ser representado en primer lugar, por el elevado porcentaje de vivienda edificada por autoconstrucción, cuyas características materiales se distinguían por su baja

calidad, y en segundo, por la acelerada expansión territorial del ZMCM hacia los municipios del estado de México.<sup>49</sup>

No obstante que al finalizar la década de los sesenta y en el transcurso de la de los setenta, capitales de inversión estatal, así como de sectores privados contribuyeron a la construcción de conjuntos habitacionales de interés social, los fueron destinatarios fueron en su totalidad clases trabajadoras y en tanto que la demanda del sector tampoco logra cubrirse, por lo lado apremian las escasas posibilidades para grupos marginados y desempleados para adquirir espacio habitable.<sup>50</sup>

Es en este contexto en el cual surge la lucha formal por la apropiación del espacio, así como las primeras muestras de la capacidad organizativa de las capas segregadas del espacio urbano; muestra de ello es el desarrollo y continuidad del MUP.

#### **b) Movilizaciones sociales en la ZMCM y su incidencia en la política estatal en la década de los setenta**

En la ZMCM, dos aspectos representaron el problema social en relación con el uso del suelo: i) la existencia de asentamientos periféricos en condiciones de insalubridad debido a falta de servicios básicos -agua, energía eléctrica, drenaje y pavimentación, entre otros-, y ii) el número de vecindades en el centro de la

---

<sup>49</sup> Véase, Schteingart, Martha. *Los productores del espacio habitable*. Ed. Colegio de México, México 1989

<sup>50</sup> Schteingart, M. ...op cit.

Las inversiones realizadas por capitales privados e institucionales en la construcción de fraccionamientos y conjuntos habitacionales de interés social a partir de la década de los sesenta, beneficiaron, únicamente a las capas asalariadas; la creación de fideicomisos por instituciones públicas como INFONAVIT, FOVISSSTE e ISFAM no garantizaron -por lo menos en el D.F. y área metropolitana- que la demanda de vivienda cubriera arriba del 50%.

ciudad en condiciones precarias de habitabilidad, así como con elevados índices de hacinamiento.<sup>51</sup>

Mientras que los aspectos económicos imperantes en la ZMCM son: i) el agotamiento de la capacidad de transferencia del sector agrícola al sector industrial, ii) un mercado interno débil por el bajo nivel de salarios, iii) la ineficiencia industrial derivada de un fuerte proteccionismo y iv) un déficit fiscal del Estado.

Ambos elementos permitieron conformar el contexto que da lugar a la necesidad de una reorientación en la planeación urbana nacional y la constitución en un instrumento jurídico, como la Ley General de Asentamientos Humanos (1976), **que contenía los lineamientos para la regulación de los usos del suelo y un planteamiento de aprovechamiento territorial.**

Los objetivos de la Ley de 1976 buscaban la recuperación económica y el aprovechamiento espacial, pero no priorizaban los problemas sociales de las ciudades.<sup>52</sup>

En este sentido, es importante destacar que la planeación territorial se relaciona con la acción directa del Estado, ya que como regulador de sectores sociales,

---

<sup>51</sup>La conversión de antiguas casonas en vecindades del Centro de la Ciudad de México, obedeció a la construcción de fraccionamientos al poniente de la ciudad principalmente la zona de San Ángel que atrajo a las clases pudientes e incipiente burguesía. La mayor parte de las casas abandonadas se convirtieron en lugar de trabajo y hábitat para población marginada que las ocupó. Ante la incapacidad de las fuerzas productivas por absorber las capas migratorias, no sólo se consolidó el sector informal en las vialidades de la ciudad, también surge la instalación de negocios informales en las vecindades como talleres de calzado, costura, bodegas, tiendas, entre otros, conduciendo a que el espacio habitable se convierta en espacio de trabajo, donde los miembros de la familia son partícipes en las labores, y a que la migración no tuviera límite y el índice de hacinamiento mayor.

<sup>52</sup>La política económica que el país adoptó en este periodo consistió en fundamentar la acumulación en la agricultura como generadora de divisas y alimentos baratos a bajo precio de la fuerza de trabajo originado por la sobre oferta de mano de obra, proveniente en su mayoría de sectores migrantes, así como el proteccionismo estatal a la industria produjeron un déficit fiscal para el Estado. (véase, De la Garza E.)

público y privado, al mismo tiempo que como proveedor de las condiciones generales para la producción, -las más de las veces- se convierte en un agente fundamental en el proceso de transformación del espacio. Por lo que el Estado, ratifica su importancia al mantener a su cargo la provisión del conjunto de bienes esenciales para la reproducción de la fuerza de trabajo, tales como vivienda, escuelas, hospitales y transporte colectivo, entre otros.

Así, ..."la cuestión urbana tiende a politizarse en la medida que el Estado es su principal agente responsable".<sup>53</sup> Por ejemplo, la adopción de medidas como la de regularizar terrenos adquiridos de forma ilegal, dan muestra que la planeación en el uso y planeación del territorio no tuvo como principal objetivo integrar una estrategia de carácter social; la atención a cuestiones sociales sólo institucionalizó los problemas territoriales, ejemplo de ello es el proceso de invasión-expropiación-regularización.

En resumen, la tendencia de apropiación del territorio de los diferentes actores, sociales y económicos, implicó la segregación espacial a lo largo de la constitución de las ciudades. Ello precedió un estadio de lucha social por la obtención de servicios y espacios urbanos mediante nuevas formas de organización, traducido en la lucha de clases por la apropiación del territorio.<sup>54</sup>

Por lo tanto, la planeación urbana que caracterizó al segundo quinquenio de los setenta retomó planteamientos de carácter distributivo de bienes materiales, financieros, infraestructura, servicios públicos y asumió la ordenación del territorio

---

<sup>53</sup> Bettin, Jean F. Los Sociólogos de la Ciudad, Ed. G. Gili, S.A., 1982. Colección arquitectura y perspectivas

<sup>54</sup> La lucha por el espacio urbano devenida de un crecimiento desequilibrado, se acrecenta en más de un sentido. La aglomeración de áreas que cuentan con condiciones óptimas para la producción -servicios urbanos- acentúa la segregación espacial de sectores productivos correspondiendo una lucha por el espacio entre ellos. Sin embargo, la segregación espacial hacia los sectores sociales, tendencialmente conduce a la lucha por el espacio de manera organizada y autogestiva (véase Castells)

como un medio para contrarrestar los conflictos sociales y políticos que emanaban de la realidad económica.

Entre 1981 y 1982 con la agudización de la crisis del sistema, la trascendencia de las movilizaciones urbanas llega a su momento de mayor relevancia. Las políticas de desarrollo urbano por su parte, formaron parte un proyecto económico en el cual las ciudades son el escenario de fuerzas productivas, de lo cual bien se puede afirmar que "las políticas urbanas ... serán -contratendencias- creadas por el modo de producción capitalista para regular los efectos negativos de la segregación y la mutilación capitalistas de los equipamientos urbanos".<sup>55</sup>

Así, como se mencionó en el primer capítulo, lo urbano se define como una realidad consumada donde existe una práctica social en constante movimiento, la cual no puede ser aislada de los procesos de transformación del territorio, ni determinados únicamente por las fuerzas económicas.

Si bien la conformación del territorio nacional obedeció a procesos de apropiación y concentración heterogéneos de lo producido y de la producción respectivamente, la existencia de antagonismos y contradicciones entre los diferentes agentes conformadores del territorio concluyó en movilizaciones sociales de carácter masivo, principalmente en las áreas urbanas, propiciando el escenario para un nuevo enfoque a la relación entre los sectores populares y el Estado a partir del inicio de los ochenta, resaltando la capacidad organizativa de los primeros.

---

<sup>55</sup> Lojkin, Jean. El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana. Ed. S. XXI, México 1981.

Por lo tanto, la relación entre planeación urbana y movimientos sociales que reivindican el uso del suelo y servicios públicos al final de la década de los setenta, puede explicarse de manera global a partir de los desequilibrios económicos del país derivados de la concentración urbana.

### **III.2. La política estatal en materia de planeación territorial y desarrollo urbano**

Al efectuar una revisión de la política estatal respecto a planeación territorial, y regulación de uso del suelo, destaca como punto de partida la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos en el año de 1976.

En ella se establecen los lineamientos que debe seguir el ordenamiento territorial, puntualizando la actividad municipal para regular el crecimiento y desarrollo de sus jurisdicciones, así como la concurrencia de las entidades federativas y de la federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos del territorio nacional.

En la primera versión, la citada Ley establece la definición de asentamientos humanos y entre sus disposiciones generales se cita la necesidad de fijar las normas básicas para la planeación, mejoramiento y crecimiento de los municipios, así como definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus disposiciones para determinar provisiones, usos, reservas, destinos, áreas y predios. Por otro lado, establece que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población, llevadas a cabo a través del Planes y Programas de Desarrollo Urbano bajo la coordinación del -entonces- Plan Global de Desarrollo.

Desde 1978, fecha en que entra en vigor el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, la política urbano-regional de país ha tendido a formular una serie de Planes y Programas para tratar de garantizar la continuidad de las estrategias en dicha materia.



Sin embargo, una serie de Reformas Constitucionales enmarcó el inicio de la década de los ochenta debido, principalmente al periodo de crisis económica que el país enfrentó a partir de 1982, la crisis de representatividad y de legitimidad del aparato estatal, el poder discrecional de la burocracia simultáneamente a la ineficiencia operativa en la administración pública, y la inexistencia de un sistema de partidos con representatividad política.

Los cambios constitucionales que sustentan el cambio en la planeación urbana del país, se aplicaron a los artículos 25, 26, 115 y 27 - este último reformado en años anteriores-.

**Las modificaciones constitucionales de los ochenta, redefinen la rectoría del Estado en el desarrollo mediante la sectorización de las actividades de los actores públicos, privados y sociales, y sugiere igualdad de participación de cada uno de los sectores sociales, públicos y privados, resaltando el carácter democrático y soberano de su práctica.**

En este contexto surge en 1983, la Ley de Planeación misma que establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática y precisa los alcances de la programación del desarrollo urbano y su articulación. En congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo -único plan a nivel nacional- se derivan: i) Los Programas Sectoriales, los cuales establecen las políticas y lineamientos de actividades productivas y de beneficio social que el Estado tiene a su cargo (Programa Nacional Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988), ii) Los Programas Institucionales; instrumentos que derivan de las funciones encomendadas a la dependencia pública coordinadora a la cual pertenecen (Programa de 100

Ciudades, SEDESOL), iii) Los Programas especiales; se ponen en práctica salvo algún caso de emergencia de áreas o regiones, y iv) Los Programas Operativos Anuales (POA), programas a corto plazo que definen las acciones para cada año lectivo.

Cabe señalar que el propósito de los instrumentos jurídicos que norman la planeación territorial en el país, ha sido guiar el crecimiento urbano y alterar la distribución entre ciudades y regiones de la población y de las actividades económicas, en la búsqueda de objetivos económicos y sociales a corto, mediano y largo plazos.

En resumen, planes y programas implementados a partir de 1976, se orientaron a estimular un patrón de desconcentración urbana a escala interregional, fundamentalmente a través de la desconcentración de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México hacia el resto del país.

Las estrategias elaboradas desde 1976, pretendieron ser integrales en la medida que se elaboraron para desalentar, controlar, ordenar o regular el crecimiento de las ciudades principales del país. Por otro lado, también se pretendió impulsar o desarrollar sistemas urbano-regionales o ciudades medias; tanto desde el punto de vista de un sector económico específico (por ejemplo la industria), como desde la perspectiva de centros prestadores de servicios (funciones de lugar central). Asimismo, se establecieron lineamientos para estimular centros de apoyo o de servicios para las actividades agropecuarias, con lo que se pretendía lograr una integración urbano-rural.

Sin embargo, en la búsqueda de mejores condiciones de vida para la población recientemente se ha permitido combinar estrategias de planeación territorial y distribución de medios de producción con políticas de carácter social.

El interés de pasar a un patrón urbano de mayor dispersión urbana ha exigido también el impulso de políticas que fortalezcan la autonomía de las regiones resaltando significativamente las atribuciones que tienen los ayuntamientos, así como la importancia de la participación social en los procesos de desarrollo urbano local.

Ejemplo de ello lo constituye el Programa de 100 Ciudades, que entre sus líneas de acción se cubren el Programa de Regulación de Uso del Suelo y Administración Urbana, el Programa de Suelo urbano y Reservas Territoriales, el Programa de Vialidad y Transporte y el Programa de Renovación Urbana de los Centros de las Ciudades; cuyos objetivos generales son lograr el mejoramiento productivo del nivel de vida y vincular el ordenamiento urbano al desarrollo social con la participación conjunta de los tres niveles de Gobierno, sectores privado y social (ver anexo 1).

En conclusión el desarrollo urbano contemporáneo del país tiende a la multiplicación de centros urbanos alternativos a las zonas metropolitanas que experimenten acelerados y ordenados procesos de urbanización, mediante factores determinantes que incidan en la estructuración y organización espacial de los asentamientos, tales como: los de orden geográfico, económico, tecnológico y **fundamentalmente social**.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Martínez; R. El Desarrollo Urbano y Regional en México: Retos y Perspectivas. México 1993, Mimeo



### III.3 La participación social en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano

El contexto de la participación social en el desarrollo urbano, se establece a partir del vínculo entre las movilizaciones urbanas que reivindican el uso del suelo -de manera sobresaliente a partir de la década de los setenta- y las diferentes políticas de participación social incluidas en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

Sobre este marco, los cambios constitucionales de la década de los ochenta denotan modificaciones políticas (a partir de un discurso menos centralizado y de mayor concertación), y económicas (mediante un modelo sustentado en el libre mercado; el retiro parcial del Estado en materia económica se observaba paralelamente al proceso de privatización).

Así, la política nacional de la presente administración prioriza las cuestiones sociales y promueve el acercamiento a las masas, muestra de ello es la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (1992) y la implementación del Programa Nacional de Solidaridad. El proceso de participación social se torna indispensable para el crecimiento de las ciudades y como ejemplo surgen las modificaciones a la Ley General de Asentamientos Humanos en julio de 1993, en la cual se presenta todo un capítulo dedicado a la participación social en el desarrollo urbano.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Legislación sobre Asentamientos Humanos. Secretaría de Desarrollo Social. México 1993.

En base a este instrumento jurídico, el término de **participación social** en materia de desarrollo urbano se cita como la organización de los sectores sociales que coadyuvan al proceso de planeación y programación del desarrollo urbano de cada localidad a través de instancias jurídico-administrativas.<sup>58</sup>

En tanto los Instrumentos jurídico-administrativos -Planes y Programas de Desarrollo Urbano, Ley General de Asentamientos Humanos-, sustentan que "la planeación del desarrollo nacional será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales [y] recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y a los Programas Nacionales de Desarrollo", de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>59</sup>

Con la reciente expedición de la nueva LGAH (promulgada el 21 de julio de 1993), no sólo se mantiene la importancia de la participación social sino que se le considera como un elemento fundamental para alcanzar el ordenamiento territorial así como el desarrollo regional y urbano, ésta faculta a los respectivos congresos locales a dictar las medidas jurídicas y administrativas necesarias para dar concreción en sus territorios a esta disposición, haciendo mayor énfasis en importancia con la incorporación de un capítulo exclusivo en la materia.

En términos generales, la nueva LGAH establece tres ámbitos fundamentales en los que puede promoverse la participación social: **el primero, referido a la regulación de los usos del suelo y la administración urbana a través de la**

---

<sup>58</sup> *IBID.*

<sup>59</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa. México 1988.

participación en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano; el segundo, en el control del desarrollo urbano y, por último, en el financiamiento, construcción y operación de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, mediante la observación del cumplimiento por parte de las autoridades municipales.

Las autoridades municipales tienen en el ámbito de su competencia la elaboración y ejecución de planes de desarrollo urbano (planes municipales, parciales, de centros de población, entre otros), a través de la creación de mecanismos u organismos de participación social formalmente constituidos, como los Consejos de Colaboración Municipal y los Comités de Obra que señala en sus Artículos cada Ley Orgánica Municipal; los Cabildos por su parte son instancias que fomentan la participación de la sociedad a través de sesiones organizadas por sus representantes populares que la Ley los reconoce como órganos superiores de gobierno de los ayuntamientos.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994, sustentan que la acción pública en materia de desarrollo urbano, tiene que diseñarse e instrumentarse con la participación comunitaria ya que el objetivo de la participación social en el desarrollo urbano local, es alcanzar planes y programas concertados con la comunidad, en la perspectiva de que su observancia dependa de que éstos sean conocidos, que la población esté de acuerdo con ellos y que participe en su instrumentación, seguimiento y evaluación.

La concentración urbana que deja de ser una estrategia de desarrollo urbano viable y sostenida del desarrollo, en congruencia con la planeación territorial de este periodo, permite que se identifiquen ciudades pequeñas y medianas que puedan convertirse en centros de impulso y sustenten un desarrollo regional equilibrado, al tiempo que permite el mejoramiento del bienestar social en cada una de ellas, lo cual denota que las atenciones prioritarias se dirijan a cuestiones sociales.

Sin embargo, a pesar de la alternativa equilibrada y eficaz que promueve el desarrollo urbano a partir de la presente década en centros de población con características adecuadas para el crecimiento y de la importancia de la participación social en el desarrollo urbano a nivel nacional y el reconocimiento legal para la conformación de instancias u organismos de participación, el número de consejos de colaboración y comités de participación social en el desarrollo urbano en relación a la cantidad de municipios que existe en el país, no se acerca a una cobertura mayor del 20%.

Leyes Orgánicas Municipales y Estatales sustentan la existencia de siete instancias de participación a nivel de Entidad Federativa, algunas de las cuales no tienen existencia permanente en su Estado (ver anexo 2).

En el caso de instancias a nivel Municipal actualmente se encuentran registradas ocho de carácter de Colaboración Municipal y de Planeación (apoyo técnico), y siete de Colaboración Ciudadana (carácter social); de las cuales ningún Estado cuenta con más de tres instancias y ninguno de ellos con más de dos con carácter social; en otros casos como el de Chiapas se cuenta sólo con un Consejo de



Participación y Colaboración Vecinal, pero se carece de una instancia de apoyo técnico (ver anexo 3).

Asimismo, estados como los de Colima, Durango, Morelos y Sinaloa, no cuentan con instancias de carácter social, o como el caso de de Sonora que no cuenta con ningún tipo de instancia.<sup>60</sup>

Este análisis se torna interesante cuando se observa que habiendo los elementos institucionales para conformar los diferentes tipos de instancias, el numero de instancias a nivel estatal cubre apenas el 50 % del total de Entidades Federativas y que en el caso de las instancias a nivel Municipal el porcentaje tampoco rebasa el 45 %.

De lo anterior se afirma que aunque existen los fundamentos jurídicos que permiten la constitución de instancias para promover la participación social en las localidades y Entidades Federativas, existen elementos externos que limitan su promoción:

- i) Elementos políticos de carácter tradicional como, ejemplo de ello es la centralización de decisiones estatales y federales frente a las municipales que se condensan en aspectos de magnitud local,
- ii) al interior de los centros de población y ayuntamientos, el poder del Presidente Municipal, cuyas atribuciones y funciones se extienden a centralizar las decisiones del ayuntamiento y tienden, en la mayoría

---

<sup>57</sup>SEDESOL. Catálogo de Instancias de Participación Social en el Desarrollo Urbano. México, 1993.

de los casos, a mermar una participación dinámica de los diversos actores sociales en la conformación y transformación del territorio,

- iii) la pasividad de la sociedad local respecto a su entorno,
- iv) la dependencia municipal ante los poderes estatal y federal; actualmente tiene implicaciones para el desarrollo en materia de participación social. Asimismo, por su permanencia y generalidad representa un obstáculo para el desarrollo urbano local.<sup>61</sup>
- v) la discontinuidad de proyectos cuando hay cambio de administración municipal o estatal.

Estos aspectos restringen, de acuerdo a las particularidades de cada localidad, la conformación de instancias u órganos de participación social o actividades de instancias ya conformadas.

Sin embargo, los instrumentos jurídicos señalan que los gobiernos locales deben organizarse con el concurso de la sociedad para **conformar el proceso de participación social mediante la integración de instancias como:**

---

<sup>61</sup>"La existencia formal de municipios libres corresponde...a una realidad política en que el municipio depende del gobierno estatal y vive una penuria financiera que reduce al mínimo sus funciones públicas...La penuria municipal ha llevado a la Federación a ocuparse hasta de los servicios primarios de las municipalidades, y los municipios se han convertido políticamente en entidades dependientes del gobierno estatal y federal, quedando roto por todas partes el modelo clásico de un gobierno local. El problema de la libertad municipal tiene raíces muy profundas." (véase González Casanova, P.)  
Por ejemplo la aprobación de Planes de Desarrollo Urbano a nivel local necesita tanto la aprobación del Congreso Estatal y las autoridades federales.

i) Consejos o comités de colaboración municipal

Estos organismos están previstos en las leyes orgánicas municipales de los estados como "organismos auxiliares" para la promoción, organización, dirección y control de los programas y proyectos que se lleven a cabo con participación de la comunidad y en coordinación con las autoridades municipales. Básicamente, son instancias de participación ciudadana, tienen un carácter consultivo y de gestión permanente.

Los consejos están reglamentados, hecho que les otorga un carácter permanente. Su funcionamiento como instancias para la participación social en el desarrollo urbano está asociado a todas las etapas de planeación del desarrollo urbano. Es decir, los integrantes del Consejo pueden participar en las etapas de elaboración-actualización, instrumentación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo urbano. El Consejo puede ser también una instancia para la gestión y resolución de conflictos derivados de la administración de este proceso.

ii) Foros de consulta ciudadana

Estas instancias de participación social surgieron a raíz de la nueva concepción de la planeación del desarrollo nacional. Se inauguran a principios de la década de los ochenta con la expedición de la Ley de Planeación.

Según esta Ley, las autoridades federales tienen la atribución de formular los programas sectoriales, en particular de Desarrollo Urbano, mediante el concurso de los grupos sociales. Estas instancias pueden adoptarse a nivel

local con la denominación y composición que más convenga a los propósitos de la participación social en el desarrollo urbano.

La convocatoria a los agentes sociales para participar en el proceso de planeación del desarrollo urbano local, por las entidades municipales o estatales se efectúa mediante la invitación formal de asociaciones u organizaciones sociales reconocidas públicamente como:

i) Organizaciones vecinales

La articulación de la participación social vinculada al desarrollo urbano local, puede llevarse a cabo a través de organizaciones vecinales existentes en la localidad. Estas organizaciones generalmente agrupan a la población de diversas zonas o colonias de las ciudades. Básicamente las une aspectos de bienestar social, son grupos sociales que comparten situaciones comunes como el arraigo en sus colonias, el uso de los servicios públicos -los cuales atienden en caso de demandas en sus zonas de residencia-, concurrencia común a servicios educativos de la zona, la problemática en cuanto a seguridad pública, entre otras.

ii) Representantes de Colegios y Asociaciones de profesionales

iii) Representantes de las Cámaras de Comercio e Industria

iv) Representantes de organizaciones obreras y campesinas

En todos los casos la función de agrupaciones sociales es la de opinar y coadyuvar con las autoridades competentes en la ejecución de los planes de

desarrollo urbano; dependiendo del estado o municipio y de acuerdo a la reglamentación establecida en las Leyes orgánicas, su participación en foros, comités o consejos de participación ciudadana es gestionar y promover acciones sociales o bien auxiliar sobre la factibilidad de los proyectos derivados de planes parciales, municipales o estatales de desarrollo urbano.

**Por lo que se supondría que la existencia e importancia de organismos que promuevan la participación social en el desarrollo urbano local radicaría en su carácter integral; donde los agentes políticos y económicos pero principalmente sociales, aprobarían y ejecutarían decisiones consensuales respecto a la transformación y conformación del territorio local obteniendo a cambio bienestar social y una planeación ordenada en su entorno.**

Por otra parte, el análisis de los aspectos externos que intervienen en el proceso de participación social, permite afirmar que los fundamentos jurídico-administrativos que la Ley otorga a cada Municipio y Entidad Federativa para promoverla, no suponen la garantía de su ejecución. Sin embargo, es de suma importancia tener cuenta de ellos ya que constituyen la base legal que les permite su ejecución.

En este sentido, es que el siguiente apartado establece las bases institucionales de la participación social en el desarrollo urbano; a partir de una serie de criterios generales para la ejecución de acciones de promoción, se formularán las bases de operacionalización de la participación social en el desarrollo urbano local.

#### **III.4. Bases para la operación de la promoción social en el desarrollo urbano**

Es insoslayable que las movilizaciones sociales que reivindican el uso del suelo, mantienen relación con el proceso de desarrollo económico y, por ende, al de desarrollo urbano, y que ambos forman parte de un proceso integral donde el Estado actúa como principal promotor. La política estatal de los setenta pretendió la recuperación económica mediatizando la solución a los problemas territoriales a través de un proceso desconcentrador planeando la utilización espacial mediante alternativas de desarrollo urbano-regional y regularizando la tenencia de la tierra, principalmente de predios invadidos en las periferias de las ciudades.

En la década de los ochenta, la política nacional se sustenta en una concepción institucionalizada de democracia que busca recuperar legitimidad en el ejercicio del poder. Asimismo, la aplicación de nuevo modelo económico que pretende el equilibrio en la participación de los sectores público, privado y social, infiere en una mayor atención hacia los problemas sociales.

En este contexto el desarrollo urbano en el país y los procesos de participación social denotan cambios sustanciales; las autoridades municipales, Entidades Federativas y Gobierno Federal, deberán contemplar la promoción de la participación de los diversos sectores social y privado, así como procurar que los sectores sociales participen no sólo brindando ayuda financiera, material o de mano de obra en acciones de desarrollo urbano, sino que su participación se amplie a los ámbitos de la elaboración, seguimiento y evaluación de planes y programas de ordenación de los asentamientos humanos locales, según lo establecido en, leyes Municipales y Estatales, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo, Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Sistema Nacional de

Planeación Democrática y Planes Sectoriales o Institucionales (Programa de 100 Ciudades).

Así, las modalidades de participación social en el desarrollo urbano adoptadas a partir de 1984, tuvieron como **guía de operación institucional** los siguientes criterios:

- *Que la importancia de la participación social en el proceso de desarrollo urbano es congruente al Plan Nacional de Desarrollo, al Programa Nacional de Desarrollo Urbano y a la Ley General de Asentamientos Humanos,*
- *que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano plantean como necesaria la acción conjunta de los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal). Asimismo, la necesidad de promover la participación de los diferentes sectores sociales en el desarrollo urbano, de acuerdo a lo establecido en Leyes Orgánicas, Estatales de Desarrollo Urbano y de Asentamientos Humanos, respectivamente, y*
- *que Leyes Estatales de Desarrollo Urbano, Leyes Orgánicas Municipales y Leyes de Asentamientos Humanos de cada Estado, no sólo reconozcan la participación social como un elemento fundamental para impulsar el desarrollo urbano, sino que su promoción se lleve a cabo mediante la integración de comisiones y/o comités consultivos de participación social o consejos de colaboración ciudadana, con atribuciones y obligaciones definidas para cada uno de sus integrantes.*

**Bajo esta guía de operación institucional, se establecen como bases para la operacionalización del proceso de participación social en el desarrollo urbano:**

- Que la participación de las asociaciones vecinales, padres de familia, de grupos asociados al deporte y a la recreación e inclusive de grupos culturales y de actividades asistenciales, se incorporen a los procesos de desarrollo urbano, ya que se encuentran dentro de los lineamientos que establecen Leyes Orgánicas Municipales y Estatales, así como LGAH, ya contemplan para la reordenación del territorio y la mejora en los niveles de vida de los centros de población, la participación de la ciudadanía en los procesos de desarrollo urbano local..
- Que la existencia de organizaciones preocupadas en la calidad del medio ambiente, de la protección civil y del rescate y preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural de los centros de las ciudades, entre otros aspectos de la vida de las ciudades, también conforman el universo de instancias no institucionales que inciden en el proceso de transformación del entorno y que por tal motivo debieran ser convocadas a participar en el proceso planeación y programación del desarrollo urbano de sus localidades.
- Que la participación de los trabajadores rurales también debería ser tomada en cuenta en los procesos de participación social, ya que en el marco de la nueva Ley Agraria los ejidatarios tienen la posibilidad de ser dueños de sus tierras, de venderlas o rentarlas; en este caso podrían participar en el proceso de urbanización de las ciudades, sobre todo



sabiendo que la expansión de éstas acontece principalmente en terrenos ejidales y comunales; su participación podría ser importante para evitar situaciones no deseables como la concentración de la propiedad de otros recursos naturales, el incremento de la migración interna del campo a la ciudad y hacia los Estados Unidos de Norteamérica -principalmente en la región norte del país-, así como la agudización de los contrastes y desequilibrios urbanos y regionales.

- Que intervengan grupos sociales como los trabajadores, ya que a través de sus organizaciones podrían expresar puntos de vista e incorporar sus intereses y los de sus familias al desarrollo urbano.; los sindicatos por su parte tienen participación en la vida social de las ciudades, así como en la discusión y en el intento de resolución de su problemática urbana, hechos que merecen ser tomados en cuenta para la actividad de planeación y de desarrollo urbano de los centros de población y las ciudades.<sup>62</sup>
- Que podría convocarse a las asociaciones relacionadas con el transporte urbano como son las de taxistas, camioneros y de otro tipo de transporte colectivo.
- Que la existencia a nivel nacional, regional, estatal y local de grupos empresariales, representados por diversos organismos como El Consejo Coordinador Empresarial, La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, La Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, la

---

<sup>62</sup>En la medida en que diversos aspectos de la planeación urbana, tales como la vivienda, suelo, equipamiento urbano y transporte, principalmente, afectan los intereses de los trabajadores incidiendo en su nivel de vida, los sindicatos pueden jugar un papel importante en la planeación del desarrollo urbano local. Por lo que son susceptibles a ser consultados en el proceso de participación social, respecto de los programas, acciones y programas que se van a considerar en los planes y programas de desarrollo urbano que estén relacionados con ellos.

Cámara Nacional de la Industria de la Construcción y diversas asociaciones representantes de grupos empresariales particulares, tales como las industrias del vestido, del zapato, farmacéutica, curtiduría, inmobiliarias, turísticas, pesqueras, podrían ser convocados y permitir una relación directa entre la toma de decisiones para el desarrollo urbano y sus interactores locales.

- Que el sector privado en su conjunto también se integrara, ya que en forma individual o a través de sus organizaciones; también es un agente que participa en la conformación de la estructura y en el funcionamiento de las ciudades, de ahí la importancia de que los organismos que la representan sean convocados para incorporar sus puntos de vista y necesidades concretas en el contenido de los planes y programas de desarrollo urbano, así como para establecer compromisos concretos para su instrumentación.

**La presentación de la guía de operación institucional y las bases para la operacionalización del proceso de participación social, resultan aplicables a todos los procesos del desarrollo urbano.**

Sin embargo, es preciso resaltar que cada ciudad tiene sus particularidades -según actividades productivas, localización geográfica, ubicación regional, elementos históricos, políticos y sociales-, de acuerdo a los procesos que las conformen, es decir, existe tal número de procesos urbanos como número de ciudades.

El análisis de experiencias locales de un proceso de desarrollo urbano en particular, otorgó los elementos -adicionales- necesarios para presentar una propuesta de acción exitosa. El proceso de actualización del Plan Municipal de

Desarrollo Urbano de Ciudad Valles, San Luis Potosí (S.L.P.) es el punto de análisis y evaluación.

La inclinación para retomarlo como caso de referencia obedece al carácter participativo que le dieron al proceso, los actores sociales, privados e institucionales pertenecientes al municipio, así como su inclusión en el Programa de 100 Ciudades.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup>En el marco del Programa de 100 Ciudades y de acuerdo a las iniciativas de los Gobiernos Locales los objetivos se centran en la creación de instancias para la participación social en el desarrollo urbano y en función de ello, la vinculación entre gobierno y sociedad, para el desarrollo urbano.

#### **CAPITULO IV. UNA ALTERNATIVA PARA LA PROMOCION DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL DESARROLLO URBANO (FUNDAMENTOS PROPOSITIVOS)**

La dinámica en México de los procesos urbanos no sólo ha moldeado las políticas estatales en materia de desarrollo urbano, por su parte los actores sociales mediante movilizaciones de carácter reivindicativo en torno al problema del uso del suelo, contribuyeron al replanteamiento de políticas urbanas y a que se definieran con los rasgos que hoy las caracterizan; hecho que a su vez reafirma la base conceptual del primer capítulo (la relación espacio-sociedad).

**La guía de operación institucional y las bases de operacionalización que posibilitan la promoción de la participación social en el desarrollo urbano, se han orientado a partir de la actual política de desarrollo urbano a nivel nacional, sustentada en instrumentos jurídico-administrativos, que sobresaltan la importancia del sector social. Sin embargo por sí solos resultan elementos insuficientes para la formulación de una propuesta de acción.**

El análisis de caso de un proceso particular del desarrollo urbano, permitirá retomar algunos elementos, para plantear una propuesta exitosa. El proceso de actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ciudad Valles, SLP es el marco de referencia.

En este sentido el primer apartado constituye el análisis del proceso de participación social en Ciudad Valles, SLP, a partir de la actualización del plan de desarrollo urbano local.

El segundo y último apartado formula la propuesta de acción para la formalización de las acciones de participación social en el desarrollo urbano, misma que se sustenta en la guía de operación institucional, en las bases de operacionalización establecidas en el capítulo anterior y en los elementos de referencia del caso de Ciudad Valles, SLP.

#### **IV.1. La participación social en el municipio de Ciudad Valles, S.L.P., punto de análisis y evaluación.**

##### **a) Antecedentes**

Con el fin de establecer las recomendaciones pertinentes y llegar a una propuesta de acción que formalice las acciones de promoción de la participación social en los procesos de desarrollo urbano local, se estableció como punto de referencia el análisis y evaluación el caso de Ciudad Valles, S.L.P; la dinámica de los actores sociales y privados, así como la participación de los tres niveles de gobierno en la actualización del plan municipal de Valles, otorga los elementos necesarios para la formulación de la propuesta final. Asimismo, la pertenencia del municipio al Programa de 100 Ciudades, permite la observación de elementos significativos para este trabajo.

##### **b) El proceso de actualización del plan de desarrollo urbano en Ciudad Valles, S.L.P.**

La formalización de las acciones para la promoción de la participación social, requiere en primer lugar, de una instancia local con atribuciones de apoyo hacia las autoridades municipales en materia de desarrollo urbano. Sin la existencia de un órgano con estas características, el proceso de la promoción de la participación social se tornará lento.<sup>64</sup> La aprobación legal de cualquier tipo de instancia a nivel local requiere revisión jurídica por parte de las autoridades

---

<sup>64</sup>Por el contrario, si existiera un órgano con características de colaboración ciudadana, de igual manera se tornaría un proceso lento; las instancias de colaboración municipal no cuentan con las atribuciones para apoyar a las autoridades municipales en las tareas de planeación y desarrollo urbanos.

municipales y estatales, la cual corresponde a espacios temporales de mediano y largo plazos.

Sin embargo, es preciso anticipar que como parte de los objetivos señalados en el Programa de Regulación del Uso del Suelo y Administración Urbana, del Programa de 100 Ciudades, los gobiernos locales debían realizar la actualización técnica y dar vigencia jurídica a sus planes de desarrollo urbano, mediante la participación social efectiva en cada uno de los procesos de planeación urbana y regulación de los usos del suelo.

En este contexto las autoridades de Ciudad Valles iniciaron los procesos que debía seguir la actualización del plan de desarrollo urbano, en primer lugar, convocaron a los sectores sociales y privados para dar a conocer los alcances de las actividades de actualización y de la necesidad de conformar la instancia de carácter técnico y social que dirigiera, por una parte los procesos de participación social, y por otro, coadyuvara a las actividades de actualización.

La existencia del **Consejo de Colaboración Municipal** en Ciudad Valles, cuyas actividades contemplaban la asesoría técnica hacia las actividades de planeación y desarrollo urbano que realizaban las autoridades del Ayuntamiento agilizó la conformación del **Consejo de Colaboración Municipal con Carácter Técnico y Social**), que comprendería además de las actividades de asesoría técnica, aquellas que se relacionaran con los procesos de participación social y el desarrollo urbano local. Es decir, sería el órgano encargado de promover la participación de los sectores privados y sociales para apoyar directamente los procesos de actualización del plan municipal de desarrollo urbano.

Mediante la celebración de sesiones de cabildo celebradas entre el 8 y 24 de junio de 1993, se plantearon los alcances de la actualización del plan municipal y se convinieron los trabajos a realizar para las fechas posteriores.

La primera sesión celebrada el día 8 de junio, en la que se difundió la necesidad normar el desarrollo urbano de la Ciudad, después de haber "expuesto de manera amplia y detallada el Programa de 100 Ciudades" y de haber resaltado al quórum que "entre las competencias del Ayuntamiento se encuentran las de administrar las zonas territoriales del Municipio", de la conformación del Consejo Municipal de Colaboración Técnico y Social sólo se subrayó su carácter sería el de un organismo auxiliar de la administración pública municipal de acuerdo a los términos de los artículos que le dan legalidad, sin detallarse en el acta los cargos de los integrantes del Consejo.

Por lo que se refiere a los participantes, asistieron por parte del Gobierno Federal, funcionarios de SEDESOL, del gobierno local el Presidente Municipal, el Vicepresidente, Secretarios y Tesoreros, el Director de Catastro, el Coordinador de los Programas Municipales de Desarrollo Social, el Jefe de Obras Públicas y Proyecto Especiales; por parte de los sectores social y privado, asistieron los representantes de los Colegios de Arquitectos y de Abogados, la presidenta del sistema DIF municipal, los Presidentes de la CANACO Y la CANACINTRA, el representante de ejidos del Municipios, el representante de las Colonias Populares, el Presidente de la Comisión Municipal del Deporte, el Presidente de los jubilados y pensionados del Municipio (ver anexo 3).



El número de representantes de organizaciones sociales y privadas que asistieron a esta primera sesión no fue el 100% de los convocados, lo que en primer lugar, da muestra de la necesidad de una estrategia de comunicación social a través de un programa de difusión estructurado. Sin embargo, de los representantes del sector social sólo faltó la asistencia de los directivos de los principales centros educativos de la localidad, así como los representantes de dos asociaciones de colonos existentes en la localidad.<sup>65</sup>

En la segunda sesión, llevada a cabo el 19 de junio, sólo se firmó el acta de cabildo por cada uno de los representantes que asistieron a la primera sesión. En la tercera sesión efectuada el 22 de junio, se asentaron -en acta de cabildo- las instrucciones correspondientes para cada representante de los organismos y dependencias públicas que conformaron el Consejo de Colaboración Municipal Técnico y Social, así como los compromisos a seguir por cada uno de ellos, enfatizando finalmente en el consenso y participación ciudadana para llevar a cabo los trabajos de actualización (ver anexo 5).

---

<sup>65</sup>Información obtenida en entrevista realizada al Secretario Particular del Ayuntamiento.

Las fechas para la ejecución de los trabajos de actualización quedaron contenidos en un calendario de actividades; las sesiones darían inicio el 2 de julio y concluirían el 20 de agosto del año en curso, con un total de 5 sesiones y 2 foros de consulta ciudadana los días 23 de julio y 13 de agosto, respectivamente.<sup>66</sup>

### **c) De las sesiones de cabildo y los foros de consulta ciudadana**

En la primera sesión de cabildo para la actualización del plan municipal de Cd. Valles se contó con la asistencia de todos los miembros del Consejo de Colaboración Municipal Técnico y Social y con la participación especial de representantes de la SEDESOL del Gobierno federal especializados en materia jurídica.

El municipio de Cd. Valles contaba desde el año de 1991 con un proyecto de actualización que fue supervisado por la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y realizado por una empresa particular (Codetur, S.A. de C.V.), perteneciente al estado de San Luis Potosí. La existencia de este proyecto de actualización permitió que los trabajos se centraran más que a la estructura del plan al contenido del mismo, en materia de zonificación de áreas, dictaminación de reservas y usos del suelo -de acuerdo al crecimiento poblacional experimentado de 1991 a 1993- y de las cifras de carácter demográfico.

Las intervenciones por parte de los sectores social y privado adquirieron una dinámica acentuada; los acuerdos en torno a las áreas de reserva para actividades productivas -principalmente del sector manufacturero-, fueron

---

<sup>66</sup>El calendario fue sugerido por los representantes del Gobierno Federal y aprobado por el Presidente del Consejo de Colaboración Municipal Técnico y Social.

aprobados por unanimidad, ya que la base económica de Cd. Valles se centra en actividades de química industrial, metálica básica y la producción de bebidas alcohólicas. Sin embargo, aquí cabe resaltar la ausencia de representantes de organismos ecológicos, que sin duda habrían aportado importantes puntos de vista para la redefinición de las áreas de reserva industrial.<sup>67</sup>

Las cuatro sesiones posteriores versaron sobre los criterios para la dotación de transporte público, estructura vial, equipamiento urbano. Sobre los lineamientos que se establecieron en el proyecto de actualización de 1991 respecto al nivel de antecedentes no existió ningún cambio sustantivo (ver anexo 8 y 9).

El nivel normativo permaneció sin cambios, sólo se integraron algunas especificaciones en cuanto a criterios y normas de desarrollo urbano, quedando integradas las particularidades que se señalan en la reciente LGAH de julio de 1993.

El nivel estratégico y el nivel programático de corresponsabilidad sectorial en los cuales se exponen las estrategias generales de desarrollo de las ciudades, las políticas y opciones de desarrollo urbano, así como las acciones a corto, mediano y largo plazos, planes y programas de desarrollo urbano de la localidad, contaron con la aprobación unánime de los sectores convocados.

Las discrepancias que surgieron en el proceso de actualización, tuvieron arreglos consensuales en los que se discutió y aprobó la mejor decisión de acuerdo a las

---

<sup>67</sup>En el caso específico de Cd. Valles, la destiladora Ron Potosí hace uso como canal de desechos las afluentes del río Valles.

necesidades paritarias de cada sector, así como en concordancia a los intereses generales de desarrollo local.

Los foros de participación ciudadana en los que se dio a conocer los avances del plan y el proyecto final, respectivamente, la ciudadanía se manifestó inconsistente. En el estudio de campo se adquirió información valiosa que permite afirmar por un lado, que la sociedad civil no fue ampliamente representada para formar parte del Consejo de Colaboración Municipal Técnico y Social y por otro, que los avances presentados no dieron cuenta real de los trabajos efectuados en el salón de Cabildo.

Asimismo, la difusión de los foros "se pudo catalogar como buena aunque insuficiente"; la convocatoria para asistir a los foros en donde se presentaron los avances de la actualización del plan, se realizó sólo dos días anterior a la fecha de celebración de los mismos -tiempo relativamente corto para una difusión amplia-. Por otro lado, las fechas escogidas para la celebración de los foros correspondieron a días hábiles, ambos aspectos imposibilitaron hasta cierto punto la asistencia de ciudadanos y el conocimiento real de lo que implica el proceso de actualización del plan local.

En cada uno de los foros las discusiones se dirigieron a la conservación de las zonas naturales, que mucho preocupan a los habitantes de Cd. Valles y por otro lado, respecto a la demanda de servicios básicos, como lo son escuelas, vivienda, transporte.

Finalmente se recabaron la propuestas de la ciudadanía, "pero como coincidían con las que se manifestaron en el salón del cabildo no tuvieron trascendencia para realizar alguna modificación al actual plan".

#### **d) Conclusiones**

Si se pretende que la ciudadanía conozca los propósitos de la planeación del desarrollo urbano se establece como premisa que los Ayuntamientos deben contar con una sociedad dispuesta a participar y para ello, fomentar una cultura de la participación en la ciudadanía; con capacidad de convocatoria por parte de las autoridades municipales; con el interés de estas mismas para promover el desarrollo integral, equitativo y eficiente de la localidad -voluntad política-, y por último, del ejercicio de la plena autonomía municipal para llevar a cabo no sólo actividades de actualización en planes de desarrollo urbano, sino para cada uno de los procesos que la Constitución Política marque como atribuciones de los gobiernos locales.

**En este sentido, el éxito de la participación social en el desarrollo urbano, debiera mantener permanentemente la armonía entre las actividades políticas y económicas respecto a la transformación y conformación del territorio, así como su integración equitativa no sólo a los procesos de actualización de planes de desarrollo urbano, sino a cualquiera que implique el desarrollo urbano de cada centro de población.**

#### **IV.2. Propuesta y recomendaciones para la formalización de la participación social en los procesos de actualización de planes de desarrollo urbano en el entorno municipal.**

La formalización de los procesos de participación social en la actualización de los planes municipales, depende de la existencia o reconocimiento de un órgano local con atribuciones y facultades en materia de administración pública municipal y por ende, en los procesos de desarrollo urbano, tales como la actualización, instrumentación, ejecución seguimiento y evaluación de planes, programas o acciones de desarrollo urbano. Asimismo, que no obedezca a un requisito formal Estatal o Federal, como fue el caso de Cd. Valles al pertenecer al Programa de 100 Ciudades.

La aprobación de dicha instancia debe hacerse mediante la celebración de reuniones en foros de consulta ciudadana; Cd. Valles sólo realizó una sola convocatoria de la cual los asistentes fueron los mismos integrantes del Consejo de Colaboración Municipal Técnico y Social. La aprobación del órgano debe ser en sesión de cabildo y avalarse por la firma del Presidente Municipal y autoridades municipales correspondientes, así como con pleno acuerdo de los representantes de sectores social y privado.

Las modalidades que puede adoptar el proceso de participación social en la planeación e instrumentación del desarrollo urbano, en este caso de la actualización del plan municipal, enfatiza el hecho de que existen instancias que se someterán a la consideración de las autoridades estatales y municipales en la medida que, compete a ellas la conducción de la participación social a nivel local,

ya que son éstas quienes conocen a sus interlocutores, sus formas de organización y los intereses que representan.

**Se recomienda por tanto, que la promoción y articulación del proceso de participación social en la ordenación, regulación y operación del desarrollo urbano local, recurra al establecimiento de instancias que faciliten las condiciones para el proceso de actualización del plan municipal, es decir, que no lo obstaculicen o utilicen para acrecentar intereses personales.**

Una vez legalizada la función de dicha instancia y que se halla establecido un calendario de actividades con programaciones a corto, mediano y largo plazo - acorde a los procesos de la administración en curso y de actividades estructurales que la rebasen-, se recomienda que las autoridades inviten por escrito a los principales representantes y dirigentes de las organizaciones sociales existentes en la localidad, a los grupos que tengan intereses explícitos en materia de desarrollo urbano así como a personalidades interesadas en la materia. Lo anterior con el propósito de personalizar la convocatoria a participar en la planeación urbana mediante el proceso de actualización del plan municipal y de proporcionar información a nivel de localidad para lograr una participación más activa.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup>Una vez que el primer nivel del proceso de participación social llegue a su fin, es decir, una vez que se lleven a cabo las actividades de elaboración-actualización, instrumentación, seguimiento o evaluación del plan municipal de desarrollo urbano con el concurso de los grupos sociales de la ciudad, se recomienda nuevamente la difusión de sus resultados, así como de nuevas convocatorias para otros procesos del desarrollo urbano de la localidad.

Esta primera parte de la propuesta de acción establece los criterios de formalización de instancias de participación bajo los cuales la autoridad municipal deberá orientar la participación social:

- i) Que la articulación del proceso de participación social se desarrolle **permanentemente** en relación a las actividades de elaboración-actualización, instrumentación, seguimiento y evaluación de los planes y programas de desarrollo urbano de las localidades medias y las más necesitadas de servicios urbanos a nivel municipal.
- ii) Que los planes y programas de desarrollo urbano sean los instrumentos que orienten el crecimiento equitativo y eficaz de las ciudades. En ese sentido, la estrategia para la promoción de la participación social pretende que la comunidad conozca y participe **permanentemente** en el mejoramiento de sus niveles de vida y el futuro de sus lugares de residencia, de trabajo, de estudio, de recreación, entre otros.
- iii) Que en el caso de los usos del suelo de las ciudades, éstas se sujeten a un proceso participativo y concertado, ya que así se garantiza la observancia y permanencia de los acuerdos y acciones programadas. De igual manera se busca la concertación en los procesos de regularización de la tenencia de la tierra, la conservación de los cauces urbanos, el diseño de sistemas viales y de transporte urbano y en la protección y aprovechamiento del patrimonio histórico, artístico y cultural de los centros de las ciudades, entre otros.



- iii) Que las estrategias de participación social sean encaminadas a promover y articular la acción colectiva y superen la exclusiva reivindicación de demandas inmediatas. En este sentido, el proceso de participación social debe tener un carácter permanente y representativo con el fin de fortalecer la confianza ciudadana y otorgar a la comunidad el papel que le corresponde en las acciones relativas al desarrollo urbano, para incidir positiva y equilibradamente sobre la permanencia de los usos del suelo establecidos en los planes de desarrollo urbano local.
- iv) Que en la necesidad de dinamizar y ampliar la cobertura del proceso de participación social se apoye también a las instancias de participación populares, entendidas no como organismos o clientelas políticas, sino como expresión de las necesidades que en materia de bienestar social, tienen los distintos grupos sociales tales como los niños, las mujeres, los jóvenes, los ancianos, los discapacitados.
- v) Que los procesos de participación social a nivel local se adecuen a los cambios que se suscitan en cada ciudad, derivados de la mayor apertura de la economía mexicana, y que por tanto, obligan a promover y ampliar la participación social en el desarrollo urbano para acondicionarla a su dinámica y funciones propias. En este sentido, aquellos municipios que tienen una trascendencia de participación organizativa, como es el caso de los estado de Veracruz, Durango, Morelos, entre otros, la convocatoria se haga extensiva a los militantes de organismos urbano-populares.

La base propositiva que define el éxito de la participación social en el desarrollo urbano -como ya se explico anteriormente- es su armonía con las actividades políticas y económicas respecto a la transformación y conformación del territorio, es la identificación y encausamiento de todos los actores y agentes que inciden en el desarrollo urbano local, así como su integración equilibrada no sólo a los procesos de actualización de planes de desarrollo urbano, sino a cualquiera que implique el desarrollo urbano de las localidades.

Como segunda parte, la propuesta de acción establece el proceso de las líneas de instrumentación y las estrategias de comunicación social para los procesos de participación social en el desarrollo urbano:

#### **a)Lineamientos para la instrumentación**

El objetivo de exponer el procedimiento mediante el cual se deberá llevar a cabo la inducción y promoción de la participación social establece la consideración de los siguientes sistemas de interacción, que las autoridades deben considerar para un mejor resultado en las acciones de desarrollo urbano vinculadas a la participación social:

- Promoción de la participación social en el desarrollo urbano por parte de las autoridades municipales,
- realización de audiencias públicas institucionalizadas,
- realización de foros para cada uno de los niveles de los programas, planes y acciones de desarrollo urbano,

- el establecimiento de una comunicación social institucional que sea congruente en todos los municipios,
- la realización de reuniones periódicas con organismos internacionales que se vinculen al desarrollo de las ciudades, encuestas y foros de retroinformación, reuniones periódicas intermunicipales, reuniones periódicas interestatales, programas de seguimiento a nivel municipal, estatal y federal.

En donde las actividades de promoción tendrán una cobertura local y estatal, es decir, que la promoción e instrumentación del proceso de participación social sea congruente y uniforme entre todos los municipios, con el fin de que los resultados que se obtengan no se restrinjan algunas áreas y que la conducción adopte las más variadas formas, por el tipo de instrumentación que a cada municipio le parezcan más adecuada.

En este sentido, **deberán promoverse en cada municipio** los siguientes aspectos como fundamentos del proceso de participación social para la actualización de planes de desarrollo urbano locales:

- Evaluación del contexto social prevaleciente en la ciudad,
- tipo de instancias de participación ciudadana para la planeación e instrumentación del desarrollo urbano, según su idoneidad en función de lo señalado en el inciso anterior,
- agentes sociales relevantes,
- estrategia de comunicación social para la inducción de la participación ciudadana entre los habitantes de la ciudad,
- programa de trabajo municipal del proceso de participación ciudadana y
- calendario de actividades e instrumentos de seguimiento y evaluación.

Los Foros de Consulta Ciudadana pueden ser instancias de información y consulta del contenido de los planes y programas de desarrollo urbano, especialmente en lo que se refiere a los usos del suelo. Pueden ser además, instancias para la concertación y evaluación de la conducción del desarrollo urbano de las ciudades.

Se recomienda que estos consejos se revitalicen, y tengan un carácter autónomo y plural, con mayor presencia y participación ciudadana, específicamente en la gestión del desarrollo urbano local, para lo cual se proponen las siguientes estrategias:

- Inclusión de oportunidades de participación social en los planes de trabajo para fomentar el desarrollo y crecimiento de las ciudades,
- otorgar la información y difusión adecuada sobre los temas de desarrollo urbano que cubren las acciones de los planes de desarrollo urbano de las ciudades,
- establecer campañas de promoción y fomento social de manera permanente,
- adecuación de los sistemas y procedimientos municipales de participación social,
- promover la educación y capacitación en la organización para la participación social (generar una cultura participativa), y

establecer legalmente la orientación y toma de conciencia de los funcionarios y mandos intermedios acerca de la importancia de la participación social en el desarrollo urbano.

#### **b) Estrategias de comunicación social para promover la participación social en el desarrollo urbano**

La promoción de la participación social en el desarrollo urbano de las ciudades deberá apoyarse de estrategias de comunicación social. Independientemente de las políticas o estrategias que se adopten para la estructuración del proceso de participación social en las ciudades, se recomienda, que previamente a la instalación de dichas instancias se lleve a cabo una campaña de difusión de las actividades de gobierno en materia de desarrollo urbano, dirigida al conjunto de la población local. Se pretende que la ciudadanía conozca los propósitos de la planeación del desarrollo urbano para que las autoridades, a nivel local, cuenten oportunamente con capacidad de convocatoria.

La ciudadanía participante en los procesos de desarrollo urbano por su parte, deberá contemplar como elementos propositivos las siguientes adjudicaciones, que aunque no están descritas en las Leyes orgánicas municipales y estatales deberán convertirse en su compromiso básico:

- i) Que la población conozca que el desarrollo de su ciudad es importante dentro y que está contemplado en un programa nacional desarrollo urbano, a la vez que asuma que su participación es valiosa para la transformación armónica de la ciudad y la sociedad en su conjunto.

- ii) Que la autoridades locales, con el concurso de la sociedad deberán establecer un compromiso para llevar a cabo la actualización del Planes de Desarrollo Urbano de cada ciudad, enfatizando la importancia de incorporar las opiniones de los grupos sociales y sus demanda actuales en cuanto al el uso ordenado del suelo urbano, la disponibilidad de suelo para la vivienda, equipamiento, infraestructura, el diseño de sistemas viales y de transporte público, el equilibrio ecológico de los procesos urbanos y la revitalización de los centros de las ciudades entre otras.
- iii) Que las actividades de planeación del desarrollo urbano permitan conocerse por los sectores que habitan en la localidad con el fin de participen conjuntamente en la elevación de su planta productiva, para alcanzar mejores niveles de bienestar social.
- iv) Que la relación entre espacio y sociedad rebase el plano geográfico y adopte formas y valores culturales para mejorar la convivencia económica, política y social, al mismo tiempo que coadyuven a un desarrollo integral y sostenido.
- v) Que las asociaciones o agrupaciones que tengan una trascendencia notoria en la gestión de servicios urbanos sean tomadas en cuenta para incidir en la transformación de su territorio.

## COMENTARIOS FINALES

En el espacio se objetiva una realidad con múltiples dimensiones, en las que se integran las de la ciudad como una entidad física (soportes materiales), y las de lo urbano como un proceso social, ello convierte al el espacio una realidad con una dimensión política, económica, cultural e ideológica objetivada y tangible.

En el contexto Nacional el crecimiento poblacional implicó transformaciones en el patrón de uso del suelo; políticas urbanas promovidas por el Estado hasta la década de los setenta, propiciaron serias contradicciones como la concentración demográfica y la de actividades económicas en algunas regiones del territorio nacional, concluyendo con una crisis estructural que acentuó desequilibrios en cuanto a los niveles de bienestar social.

Las migraciones hacia las regiones urbanas, las escasas oportunidades de un salario para las capas desempleadas de los sectores urbanos, la incapacidad de los centros urbanos para dotar de vivienda, servicios de salud y transporte a la mano de obra ya ocupada y a los cientos de miles de desempleados emigrantes, así como las luchas en áreas rurales marginadas, conforman un panorama de movilizaciones emanadas de organizaciones que se acentúan cada vez más y logran mayor incidencia en la toma de decisiones gubernamentales en cuanto a la aplicación de políticas urbanas.

La dinámica del desarrollo urbano en México y las movilizaciones urbanas permitieron establecer el marco del desarrollo espacio-sectorial que ha condicionado los procesos sociales reivindicativos. Las políticas de desarrollo

urbano a partir de la década de los ochenta, formaron parte un proyecto económico, y permitieron la formulación y aplicación de políticas urbanas con mayor connotación en la problemática social; los instrumentos jurídicos en materia de desarrollo urbano citaron como aspecto fundamental la participación social para el proceso de planeación y programación del desarrollo urbano.

Asimismo la concentración urbana, dejó de ser una estrategia de desarrollo urbano viable y sostenida del desarrollo en congruencia con la planeación territorial de este periodo, lo cual permitió que las atenciones prioritarias se dirigieran a cuestiones sociales.

De esta manera, la política nacional en la presente administración ha priorizado las cuestiones sociales y promovido el acercamiento a las masas, muestra de ello es la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y la implementación del Programa Nacional de Solidaridad.

El proceso de participación social se tornó indispensable para el crecimiento de las ciudades y como ejemplo de ello surgieron las modificaciones a la Ley General de Asentamientos Humanos en julio de 1993, en la cual se anexó un capítulo dedicado a la participación social en el desarrollo urbano.

Asimismo, con la reforma constitucional respecto a las atribuciones de los gobiernos locales, se replantearon las actividades de las autoridades municipales en cuanto a los procedimientos para la promoción de la participación social en el desarrollo urbano, entre otras y se incluyó en programas sectoriales, como el de



100 Ciudades llevado a cabo por la SEDESOL, la necesidad de vincular el desarrollo de las ciudades y la participación de los sectores social y privado.

Sin embargo, la participación social en el desarrollo urbano en México actualmente es un proceso reciente y por tanto inacabado; sin duda se requerirán periodos de mediano y largo plazos para su maduración, así como de una dinámica del desarrollo urbano que permita, las condiciones de una participación mayor equilibrada de los agentes que habitan y transforman de manera virtual el espacio.

Esta propuesta sólo forma parte del esfuerzo y la preocupación para acelerar este proceso, y que mediante la ampliación de los canales de participación sectores social y privado incidan significativamente en transformaciones y procesos de desarrollo urbano de sus ciudades.

## BIBLIOGRAFIA

- Arellano, Gault, David. (1992) Teoría de la Organización y el análisis organizacional: hacia nuevos paradigmas. CIDE, México.
- Arellano, Gault, David. (1992) Procesos de la nueva administración municipal. CIDE, México.
- Berry, B. (1972) City clasification handbook. Chicago Press, University USA.
- Bettin, Jean F. Los Sociólogos de la Ciudad, Ed. G. Gili, S.A., 1982.
- Bourne and Simmons. (1975) Systems od Cities. Oxford Unibversity Press, USA.
- Casar, J. y Ros (1989), "Actividades económicas en la crisis" en México: informe sobre la crisis (1982-1986), Carlos Tello (coord.), Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Castells, Manuel. (1971) Problemas de investigación en sociología urbana. S. XXI, España.
- Castells, Manuel. (1971) La Cuestión urbana. S. XXI, España.
- CONAPO. (1982) México Demográfico. México. Secretaría de Gobernación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1988) Edit. Porrúa, México.
- Connolly, Priscilla (1990) Revista Sociológica, No. 12, México.
- Garza, G. (1985), El Proceso de industrialización en la Ciudad de México. 1921-1970. Colmex, México.
- Garza, G. (1992), "Crisis del sector servicios de la Ciudad de México. 1960-1980", presentado en la Conferencia sobre los efectos socio-demográficos de la crisis económica de los ochenta en México, University of Texas at Austin.
- González Casanova, Pablo. (1993) La democracia en México. Era 10a ed., México
- Hoover, E.M. (1951) Localización de la actividad económica. FCE, México.
- INEGI (1991). Resultados definitivos, datos por localidad (integración territorial), XI Censo General de Población y Vivienda, México.
- INEGI, XI y XII Censos Industriales y datos municipales referentes a 1980 y 1986, México.

- Kuklinski, Antoni. (1977) Aspectos sociales de la política y de la planeación regional. FCE, México.
- Lee, E. (1966), "A theory of migration", en Migration, J. Jackson (comp.), Cambridge University Press.
- Lefebvre, Henri. (1968) Le Droit la ville. Anthropos, Paris.
- Lefebvre, Henri. (1970) Du rural al urnain. Anthropos, Paris.
- Lefebvre Henri. (1973) Le Droit la ville II. Anthropos, Paris.
- Legislación sobre Asentamientos Humanos. Secretaría de Desarrollo Social. México 1993.
- Lojkine, Jean. (1981) El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana. Ed. S. XXI, México.
- Martínez del Campo, Manuel. (1985) Industrialización en México, Colmex. México.
- Martínez, Ríos, Roberto (1992), Aproximación teórica en torno al concepto de espacio. Centro de investigación en ciencias económico administrativas, jul-sep de Año I, No. 5.
- Martínez, Ríos, Roberto. (1993) El Desarrollo Urbano y Regional en México: Retos y Perspectivas. MIMEO, México
- Martínez, Ríos, Roberto. (1992) Modelo de sistema de ciudades para el estado de México, Colegio mexiquense, México.
- Mejía, Lira, José. (1993) La participación ciudadana en los municipios: nueva relación Estado-Sociedad. CIDE, México.
- Mosele, M- (1977) Centros de crecimiento en la planificación espacial. IEAL, Madrid, España.
- Montiel, H. Yolanda (1987), Industria automotriz y automatización: el caso de VW de México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, SEP, México.
- NAFINSA (1991) La Economía Mexicana en Cifras 1990, México.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (1989). Presidencia de la república, México.
- Programa Nacional de Desarrollo urbano 1990-1994 (1990). SEDUE, México.
- Pradilla Cobos, Emilio. (1983) Contribución a la crítica de la "teoría urban" del espacio a la crisis urbana. UAM-X, México.

- Racionero, Luis. (1981), *Sistemas de ciudades y ordenación del territorio.* Alianza Universidad, España.
- Rivera, Salvador (1993) *Desarrollo Urbano y Expansión Económica en México.* Colmex, (MIMEO), México.
- Sánchez-Mejorada Cristina (1993) *Debate en torno a la participación ciudadana.* (MIMEO), México.
- Salinas de Gortari, Carlos, (1992) *Cuarto Informe de Gobierno.* Presidencia de la República, México.
- SEDESOL. (1993) *Alternativas sectoriales y territoriales de inversión.* México.
- SEDESOL. (1993) *Catálogo de instancias de participación social.* México
- Singer, Paul (1985) *Economía política de la urbanización.* S XXI., México.
- Shteingatt, Martha (1989) *Los productores del espacio habitable.* Colmex, México.
- Salazar, H. y M. E. Negrete (1987), "Dinámica de crecimiento de la población de la Ciudad de México (1900-1980)", en *Atlas de la Ciudad de México* Gustavo Garza (comp.), D.D.F. y El Colegio de México, México.
- Topalov, Christian. (1977) *La renta urbana.* S. XXI, España.
- Unikel, Ruíz y Garza (1976), *El desarrollo urbano de México,* El Colegio de México, México.

## PROGRAMAS

El conjunto de acciones se realizan en coordinación de los tres niveles de gobierno, el sector privado y social, y se sintetizan en los programas: Regulación del Uso del Suelo y Administración Urbana, Suelo Urbano y Reservas Territoriales, Vialidad y Transporte, Asesorios Ambientales y Renovación Urbana de los Centros de las Ciudades.

La regulación del uso del suelo y administración urbana es esencialmente responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo, el gobierno federal participa como promotor, para lograr una orientación adecuada del ordenamiento territorial de la población, para regular los usos del suelo, permitiendo el acceso al suelo urbano y elevando la eficiencia de la administración urbana local. Para cubrir estas demandas se concretó el **Programa de Regulación del Uso del Suelo y Administración Urbana**.

Para responder a la demanda prioritaria de la población en materia de suelo, lograr la ocupación planificada y concertada de los espacios urbanos y romper con la potencial especulación de terrenos, resulta imprescindible ofrecer con oportunidad suelo urbanizado a los sectores más desprotegidos de la sociedad, evitando el proceso de urbanización caracterizado en el ciclo invasión-expropiación-regularización. Para atender estos procesos se establece el Programa de Suelo Urbano y Reservas Territoriales.

El Programa de Vialidad y Transporte, tiene como finalidad, dar atención a las necesidades de vialidad y transporte de las 100 ciudades. El objetivo es estructurar sistemas viales y de transporte público eficientes que impulsen el desarrollo económico, eleven la productividad y el bienestar social, reduzcan los niveles de contaminación ambiental y permitan un uso más racional de los energéticos.

El Programa de Aspectos Ambientales cuenta con tres líneas de acción: saneamiento

del agua, manejo de residuos sólidos y saneamiento de cauces de ríos urbanos. Su objetivo es preservar en cantidad y calidad los recursos hidráulicos disponibles dando tratamiento a la totalidad de las aguas residuales municipales e inducir su aprovechamiento adecuado, mejorando las condiciones ambientales y sanitarias de los cuerpos de agua.

El Programa de Renovación Urbana de los Centros de las Ciudades tiene el propósito de mejorar y revitalizar la imagen de los centros de las ciudades y fortalecer la convivencia e identidad de la sociedad, cuyas líneas de acción están dirigidas a mejorar la vivienda, proteger y aprovechar socialmente el patrimonio histórico-cultural y rehabilitar la infraestructura, equipamiento y los servicios públicos.

Estas demandas confluyen en la política social del gobierno que se enfoca al mejoramiento productivo del nivel de vida y que busca asegurar la satisfacción de las necesidades esenciales de todos los mexicanos. Es por esto que la estrategia planteada, pretende lograr la generación del primer piso social para posibilitar el desarrollo integral y sostenido de la población.

### ZONIFICACION DE LA CIUDAD DE MAZATLAN



PROGRAMA DE INICIATIVAS SEDESOL

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL  
SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO  
E INFRAESTRUCTURA

DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO URBANO

AV. CONSTITUYENTES # 947

EDIFICIO "D" P. A.

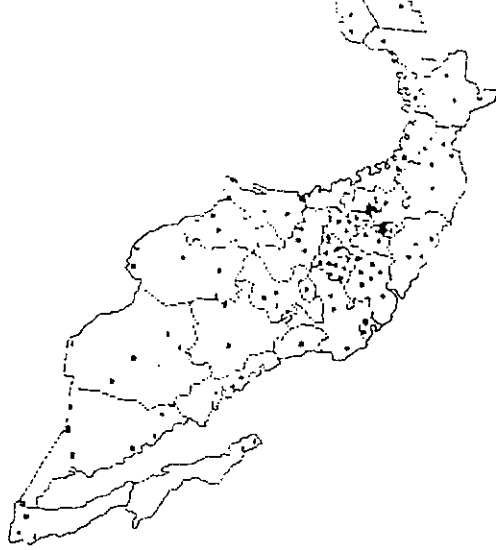
MEXICO D.F. C. P. 01110

TEL. 271-04-27 FAX 515-03-04



**SEDESOL**  
SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

# PROGRAMA DE 100 CIUDADES



## ANTECEDENTES

El patrón de distribución territorial de la población de la República Mexicana está caracterizado por una excesiva concentración de las cuatro grandes zonas metropolitanas del país: la del Valle de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, que albergan actualmente a 21.7 millones de habitantes, así como de una gran dispersión en 156 mil localidades con 31.2 millones de habitantes.

Se ha requerido reorientar el patrón de distribución de población por uno que sea menos disperso y desequilibrado, enfocado a impulsar ciudades medias.

Varios retos se perfilan: la necesidad de cubrir los rezagos en materia de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de las ciudades que serán receptoras del crecimiento económico y social futuro; además, la urgencia de prever la oferta de estos satisfactores para responder a la demanda derivada de las nuevas inversiones en la planta productiva y de los nuevos patrones de migración.

Para lograr un desarrollo regional sostenible, es imperativo impulsar y promover ciudades de dimensiones medias. Con una política tendiente a orientar la migración y fomentar la generación de empleo en las ciudades de menores dimensiones que presentan características adecuadas para su crecimiento.

El Programa de 100 Ciudades ha propuesto el mejoramiento productivo del nivel de vida, vinculando el ordenamiento urbano al desarrollo social, con características favorables para generar desarrollo e impulsar mejores condiciones sociales y económicas, en un conjunto de ciudades prioritarias en el sistema urbano nacional.

## OBJETIVOS

Para lograr el mejoramiento productivo del nivel de vida, y vincular el ordenamiento urbano al desarrollo social, con la participación conjunta de

los tres niveles de gobierno y los sectores privado y social, se ha planteado para 100 ciudades:

- Promover el uso ordenado del suelo mediante la adecuada administración y planeación urbana local, que permita el desarrollo armónico de la sociedad.
- Ofrecer suelo urbano a la población de escasos recursos para atender sus necesidades de vivienda y garantizar la conservación de áreas naturales en el entorno urbano.
- Estructurar sistemas viales y de transporte público, que comuniquen eficientemente a la población, eleven la productividad, el bienestar social y reduzcan los niveles de contaminación ambiental.
- Mantener el equilibrio ecológico de los procesos urbanos, mejorando el tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, saneamiento del agua, y saneamiento de cauces de ríos urbanos.
- Revitalizar los centros de las ciudades rescatando su imagen urbana.

## ESTRATEGIA

El Programa de 100 Ciudades es un programa de Desarrollo Urbano, más que un programa de obras.

Para identificar los centros de población más importantes, se establecieron prioridades por programa con base en criterios demográficos, económicos y de localización geográfica, tomando en cuenta condiciones urbanas especiales.

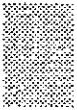
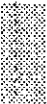







Se establecieron 114 ciudades con las siguientes características:

- Ser puntos de atracción de migrantes
- Alojarse a la población mejorando su nivel de bienestar
- Promover un crecimiento autosostenido
- Favorecer la modernización industrial y la capacitación de los recursos humanos
- No padecer los problemas de congestión, contaminación y complejidad administrativa
- Difundir la actividad económica y el bienestar en sus áreas de influencia

## CIUDADES QUE PARTICIPAN EN EL PROGRAMA DE 100 CIUDADES

AGUASCALIENTES			NAVARIT		
1 Aguascalientes-Jesús María	2 Efraim	3 Mexicali	50 Bahía de Bandera	60 Tepic	61 Nuevo León
4 Toluca	5 Tijuana	6 La Paz	62 Oaxaca	63 Oaxaca	64 San Juan Bautista Tuxtepec
7 Los Cabos	8 Campeche	9 El Carmen	65 Huixtla	66 Tuxtla	67 San Martín Tenejapa
10 Cd. Acuña	11 Minicopa-Frontera	12 Piedras Negras	68 Querétaro	69 San Juan del Río	70 Ocotlán
13 Saltillo	14 Toluca	15 Colima	71 Coahuila	72 Chetumal	73 Cd. Valles
16 Manzanillo	17 San Cristóbal de Las Casas	18 Tapachula	74 San Luis Potosí	75 Los Mochis	76 Culiacán
19 Tuxtla Gutiérrez	20 Cuernavaca	21 Chihuahua	77 Guaymas	78 Hermosillo	79 Mazatlán
22 Delicias	23 Hidalgo del Parral	24 Cd. Juárez	80 Aguascalientes	81 Cd. Oregón	82 Empalme
25 Durango	26 Gómez Palacio	27 Lerdo	83 Guaymas	84 Hermosillo	85 Napa
28 San Miguel Allende	29 Colima	30 Guadalupe	86 Napa	87 San Luis Río Colorado	88 Cardenas
31 Tepic	32 León	33 Morelia	89 Villahermosa	90 Comalcalco	91 Parícuti
34 Saltillo	35 Aguascalientes	36 Chihuahua	92 Cd. Llaneta	93 Matamoros	94 Nuevo Laredo
37 Iguala	38 Zihuatanejo-Ixtapa	39 Toluca	95 Reynosa	96 Tampico	97 Cd. Victoria
40 Pachuca	41 Tepic del Río	42 Toluca	98 Apizaco	99 Tuxtla	100 Huamantla
43 Toluca	44 Jalisco	45 Lagos de Moreno	101 Veracruz	102 Córdoba	103 Minicopa de la Torre
46 Puerto Vallarta	47 Tepic	48 Ocotlán	104 Minicopa	105 Oaxaca	106 Poza Rica
49 Toluca	50 Val de Bravo	51 Apizaco	107 Tuxtla	108 Veracruz	109 Jilpan
52 Lázaro Cárdenas	53 Morelia	54 Pátzcuaro	110 Izamal	111 Mérida	112 Valladolid
55 Uruapan	56 Zimapan	57 Cuautla	113 Zacatecas	114 Zacatecas	

# B.2 INSTANCIAS DE PARTICIPACION A NIVEL ESTATAL POR ENTIDAD FEDERATIVA

	Baja California	B. C. Sur	Chihuahua	Coahuila	Colima	Chiapas	Queretaro	Guerrero	Morelos	México	
Comisión Coordinadora de los Planes de Desarrollo Urbano											Comisión Coordinadora de los Planes de Desarrollo Urbano
Consejo Consultivo											Consejo Consultivo
Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano del Estado											Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano del Estado
Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano											Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano
Comisión de Desarrollo Urbano del Estado											Comisión de Desarrollo Urbano del Estado
Consejo Técnico											Consejo Técnico
Comisión Estatal de Desarrollo Urbano											Comisión Estatal de Desarrollo Urbano
	Imp. Calles	A. C. Sur	Compartido	Compartido	Compartido	Compartido	Compartido	Compartido	Compartido	Compartido	
											Según respectivo Proyecto de Ley de Desarrollo Urbano

(ANEXO 2))

(...continúa...)

Morelos	Nayarit	Nuevo León	Quintana Roo	S. L. Potosí	Sonora	Tamaulipas	Yucatán	Zacatecas	
Sistema Estatal de Coordinación de Desarrollo Urbano									Sistema Estatal de Coordinación de Desarrollo Urbano
Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano									Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano
Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano del Estado									Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano del Estado
Consejo Estatal de Urbanismo									Consejo Estatal de Urbanismo
Comisión Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano y Rural									Comisión Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano y Rural
Consejo Estatal de Desarrollo Urbano									Consejo Estatal de Desarrollo Urbano

Según respectivos proyectos de Leyes de Desarrollo Urbano



POR ENTIDAD FEDERATIVA

**(c) Other**



## ACTA NUMERO 22

EN EL MUNICIPIO DE CIUDAD VALLES, ESTADO DE SAN LUIS POTOSI, EL DIA MARTES OCHO DE JUNIO DE 1993, MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES, SIENDO LAS 9:00 NUEVE HORAS, SE REUNIERON EN SESION ORDINARIA EN EL SALON DE CABILDO DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL DE MANERA PUBLICA Y SOLEMNE, EL PLENO DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VALLES, PREVIA CITACION DEL MISMO SE ENCONTRO PRESENTE EL C. LICENCIADO ELIGIO QUINTANILLA GONZALEZ, PRESIDENTE MUNICIPAL; LOS REGIDORES: C. NICOLAS LEAL RODRIGUEZ, C. CECILIA CAROLINA SOTO MEDINA, C. ADRIANA GUERRERO GARCIA, C. ARQUITECTO ANTONIO COCONADO FLORES, CONTADOR PUBLICO MAXIMINO MARTINEZ BARRON, PROFESOR JOSE GERARDO ROMERO DEL BOSQUE, INGENIERO JUAN ANTONIO MARTINEZ ZAPATA, C. JOSE LUIS SANDOVAL PEREZ. EL SINDICO MUNICIPAL C. LICENCIADO IGNACIO MARTINEZ GONZALEZ Y EL SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO C. LICENCIADO JOSE ANTONIO PEREZ GONZALEZ. SE DIO CUENTA DE LA ASISTENCIA DE CADA UNO DE LOS MENCIONADOS, HACIENDO SABER AL PRESIDENTE MUNICIPAL LICENCIADO ELIGIO QUINTANILLA GONZALEZ DE LA EXISTENCIA DE QUORUM LEGAL, EN CUMPLIMIENTO AL ARTICULO 35 TREINTA Y CINCO, DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE, SE TRATARON LOS ASUNTOS PARA LO QUE FUERON CONVOCADO EL AYUNTAMIENTO EN PLENO: PLAN DE DESARROLLO URBANO DE CIUDAD VALLES, ATENTO EL ARTICULO 115 CINCUENTA Y CINCO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; FRACCION VI. QUINTA DEL ARTICULO CINCUENTA Y TRES DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI; FRACCION XXVII VEINTISIETE DEL ARTICULO 44 CUARENTA Y CUATRO DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE. SE EXPUSO DE MANERA AMPLIA Y DETALLADA EL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO CONSIDERADO DOCUMENTO NECESARIO E INDISPENSABLE PARA QUE SEA INTEGRADO DENTRO DEL PROGRAMA DE LA COMISION NACIONAL DE DESARROLLO URBANO QUE SE EXIGE, EL PLAN QUE TIENE COMO FINALIDAD EL CRECIMIENTO ORDENADO DE LA

Ciudad de Valles, regulador de la mancha urbana y ---  
ubicación de los servicios públicos que otorga el mu-  
nicipio, considerando que Ciudad Valles y la Huasteca ---  
conforman una región metropolitana, convertida la ---  
ciudad en receptora de corrientes migratorias im-  
portantes de los municipios vecinos, no únicamente de  
la parte oriente del Estado de San Luis Potosí, sino  
también confluyen habitantes de la parte norte del  
Estado de Veracruz, de la parte oriente del Estado  
de Hidalgo, del suroeste del Estado de Tamaulipas; Por  
lo cual, Ciudad Valles debe contar con el idoneo y ad-  
ecuado instrumento de planeación urbana actualizado,  
contemplando profundamente el suelo, la infraestructura,  
la vivienda, vialidad, transporte, servicios públicos, equipa-  
miento urbano, entre otros aspectos, planeando la estruc-  
tura urbana con mayor integridad en términos locales y ---  
regionales con observación de las reservas territoriales  
para el crecimiento, teniendo el municipio la facultad de  
formular, aprobar y administrar la zonificación y planes  
de desarrollo urbano; participe el municipio de creación  
y administración de reservas territoriales; vigilante y  
controlador de la utilización del suelo de su propia  
jurisdicción municipal; Por todo ello, es el programa  
de desarrollo urbano de Ciudad Valles, destinado  
además, a lograr el ordenamiento urbano de manera  
integral y de forma equilibrada de la ciudad, partien-  
do de sus problemas y perspectivas actuales. Ante  
la presencia del Presidente Municipal, Regidores y Síndico,  
con la asistencia del Director de Obras Públicas Municipa-  
les Ingeniero Hugo A. González González, se aclararon  
dudas y cuestionamientos, concluyendo el Ayuntamiento  
en aprobar por unanimidad de votos el Plan de Desarro-  
llo Urbano de Ciudad Valles, S.L.P., dándose instrum-  
entos necesarios para que se continúe el trámite  
correspondiente en dicha materia. Al poseer

FRACCION XXVII VEINTISIETE; 47 CUARENTA Y SIETE EN SU -  
FRACCION XIII TRECE, Y RELATIVOS DE LA LEY ORGANICA DEL -  
MUNICIPIO LIBRE, SONETASE A LA APROBACION DEL EJECUTIVO DEL  
ESTADO CON SU CORRESPONDIENTE DECLARATORIA Y PUBLICACIO--  
NES.

FUE SONETIDO A CONSIDERACION DE CABILDO PARA EL CUMPLIMEN -  
TO Y EJECUCION DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO DE CIUDAD  
VALLES, S.L.P., DE CONFORMIDAD A LA ORDEN DEL DIA, EL CON -  
SEJO DE COLABORACION MUNICIPAL, COMO ORGANISMO AUXILIAR -  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL. EN LOS TERMINOS DE  
LOS ARTICULOS 63, SESENTA Y TRES, 64, SESENTA Y CUATRO, -  
65, SESENTA Y CINCO, Y RELATIVOS DE LA LEY ORGANICA DEL  
MUNICIPIO LIBRE, INTEGRADO MEDIANTE LA SELECCION DE TI -  
TULARES DE DEPENDENCIAS, ORGANISMOS PUBLICOS Y PRIVADOS, -  
DEL MUNICIPIO QUE TENDRA A SU CARGO LA PARTICIPACION -  
TECNICA, Y POR OTRO LADO, CIUDADANOS DE ORGANISMOS --  
REPRESENTATIVOS DE LA INICIATIVA PRIVADA DE LOS --  
ESIDOS Y COLONIAS DEL MUNICIPIO, QUE TENDRA A SU CARGO -  
LA PARTICIPACION SOCIAL, QUEANDO APROBADO EL CONSE -  
JO DE COLABORACION MUNICIPAL CON LOS SIGUIENTES --  
NOMBRAMIENTOS:

PRESIDENTE: LICENCIADO ELIGIO QUINTANILLA GONZALEZ. -  
PRESIDENTE MUNICIPAL.

VICE-PRESIDENTE: INGENIERO HUGO A. GONZALEZ GONZALEZ. - DI -  
RECTOR DE OBRAS PUBLICAS MUNICIPALES.

SECRETARIO: LICENCIADO JOSE ANTONIO PEREZ GONZALEZ.  
SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO.

TESORERO: INGENIERO FRANCISCO JOSE GOMEZ GOMEZ. -  
TESORERO MUNICIPAL.

TAMBIEN, SE DIO LECTURA A LOS NOMBRAMIENTOS DEL CONSEJO  
DE COLABORACION MUNICIPAL EN SU PARTICIPACION TECNICA, -  
APROBANDO EL CABILDO A LOS SIGUIENTES:

LICENCIADO GERARDO MEDELLIN MILAN. - PRESIDENTE DE LA --  
ORGANIZACION ECOLOGICA "PROYECTO VERDE".

LICENCIADO FRANCISCO RIVARAR MARTINEZ. DIRECTOR DE -  
AGUA POTABLE Y ALIANTO...

ARQUITECTO FAUSTO ARELLANO CORTES... INTEGRANTE DEL  
COLEGIO DE ARQUITECTOS.

PROFESOR BENJAMIN LOREDO BAENA... DIRECTOR DE CATAS  
TEO MUNICIPAL.

ARQUITECTO RAUL RUBIO HERNANDEZ... COORDINADOR DE LOS-  
PROGRAMAS MUNICIPALES DE DESARROLLO SOCIAL.

ARQUITECTO DANIEL GONZALEZ FRAGA... JEFE DE OBRAS Y  
PROYECTOS MUNICIPALES.

POR ULTIMO, LA PARTICIPACION SOCIAL DEL CONSEJO DE COLABORACION  
SE APROVECHA Y QUEDA INTEGRADO CON:

C. VICTORIA ALVAREZ DE QUINTANILLA... PRESIDENTA DEL SISTEMA -  
"DIF" MUNICIPAL;

C. EUGENIO ROJON SERRALLONGA... PRESIDENTE DE LA CAMARA NA-  
CIONAL DE COMERCIO;

INGENIERO CARLOS MARTINEZ PEREZ... PRESIDENTE DE LA CAMARA NACIO-  
NAL DE LA INDUSTRIA DE LA TRANSFORMACION;

PROFESOR PEDRO NATA SALINAS... REPRESENTANTE DE LOS EJIDOS DEL  
MUNICIPIO;

C. HERIBERTO INFANTE ALEJO... REPRESENTANTE DE LAS COLONIAS PO-  
PULARES MUNICIPALES;

C. JORGE LARRAGA OREJO... PRESIDENTE DE LA COMISION MUNICIPAL -  
DEL DEPORTE.

C. TIHOTEO ARENAS GONZALEZ... PRESIDENTE DE LOS JUBILADOS -  
Y PENSIONADOS DEL MUNICIPIO.

LICENCIADO MIGUEL ANGEL RAMIRO DIAZ... PRESIDENTE DEL "COLEGIO"  
DE ABOGADOS DE CIUDAD VALLES Y LA HUASTECA POTOSINA", A.C.

POR UNANIMIDAD DE VOTOS LOS REGIDORES ACUM PRESENTES, APRUEBAN  
EL CONSEJO DE COLABORACION MUNICIPAL CON LOS NOMBRAMIENTOS  
EXPUESTOS EN SU PARTICIPACION TECNICA Y PARTICIPACION SOCIAL.  
PARA DAR CUMPLIMIENTO Y GORTA SUS EFECTOS EL PLAN DE DE A  
REOLLO URBANO DE CIUDAD VALLES.

PRESIDENCIA MUNICIPAL  
CD. VALLES, S. L. P.

DEPENDENCIA PRESIDENCIA MUNICIPAL

ASUNTO

NUMERO DE OFICIO

Cd. Valles, S. L. P.

19 DE JUNIO DE 1993

LIC. ELIGIO QUINTANILLA GONZALEZ.  
presidente municipal.

ING. HUGO GONZALEZ GONZALEZ.  
dir. obras publicas

LIC. JOSE ANTONIO PEREZ GONZALEZ..  
secretario del ayuntamiento.

ING. FRANCISCO J. GOMEZ COMEZ..  
tesorero municipal.

LIC. GERARDO MEDELLIN MILAN..  
proyecto verde.

LIC. FRANCISCO RICAVAR MARTINEZ.  
direccion de agua potable y alcantarillado

ARQ. FAUSTO ARELLANO CORTEZ  
integrante del colegio de arquitectos.

PROFR. BENJAMIN LOREDO BAENA  
director de catastro municipal

ARQ. RAUL RUBIO HERNANDEZ.  
coord. de sedesol municipal.

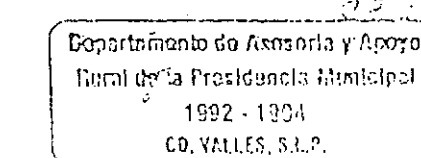
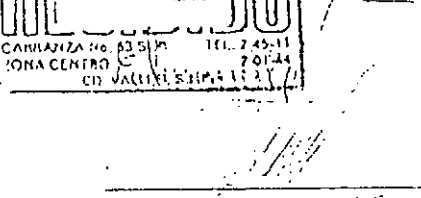
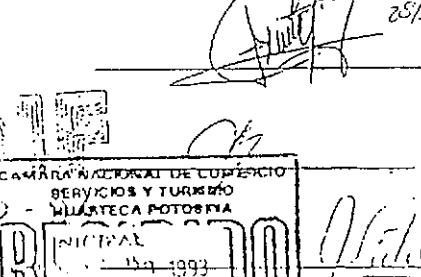
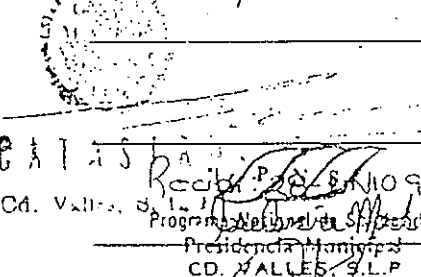
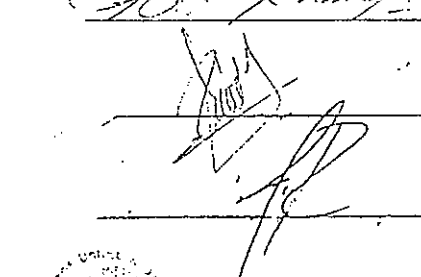
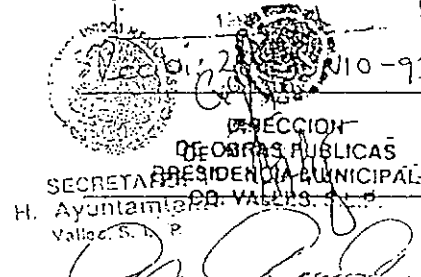
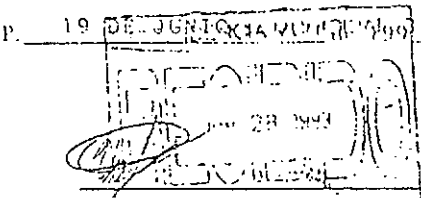
ARQ. DANIEL GONZALEZ FRAGA.  
jefe de obra y proyectos municipales.

SRA. VICTORIA ALVAREZ DE QUINTANILLA.  
presidenta del dif. municipal.

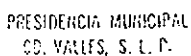
C. EBERNIO ROMON SERRALLONGA.  
presidente de la canaco.

ING. CARLOS MARTINEZ PEREZ..  
presidente de canacintra.

PROFR. PEDRO MATA SALINAS..  
representante de ejidos municipales.



Departamento de Asesoría y Apoyo  
Rural de la Presidencia Municipal  
1992 - 1994  
CD. VALLES, S. L. P.



DEPENDENCIA \_\_\_\_\_

ASUNTO \_\_\_\_\_

NUMERO DE OFICIO.....

Cd. Valles, S. L. P. \_\_\_\_\_ de 199\_\_\_\_\_

COMITE DE COLONIAS

C. HERIBERTO INFANTE ALBIO.  
representante de colonias mples. . . DE VALLES, S. L. P. AC

C. JORGE LARRAGA, ~~comisario~~  
presidente de la comision municipal del dte.

C. JUANES TIMOTEO ARENAS GONZALEZ. '   
 srio. general de jubilados y pensionados.

C. MIGUEL A. RAMIRO DIAZ,  
presidente del colegio de abogados.

~~CONFIDENTIAL~~





PRESIDENCIA MUNICIPAL  
CD. VALLES, S. L. P.

(ANEXO 6)

DEPENDENCIA PRESIDENCIA MUNICIPAL

ASUNTO ACTA DE CABILDO

NUMERO DE OFICIO

Cd. Valles, S. L. P. JUNIO 22 de 1993

"EN EL MUNICIPIO DE CIUDAD VALLES, ESTADO DE SAN LUIS POTOSI, EL DIA MARTES 8 OCHO DE JUNIO DE 1993, MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES, SIENDO LAS 9:00 NUEVE HORAS, SE REUNIERON EN SESION ORDINARIA EN EL SALON DE CABILDO DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL DE MANERA PUBLICA Y SOLEMNE, EL PLENO DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VALLES, PREVIA CITACION DEL MISMO SE ENCONTRO PRESENTE: EL C. LICENCIADO ELIGIO QUINTANILLA GONZALEZ, PRESIDENTE MUNICIPAL: LOS REGIDORES: C. NICOLAS LEAL RODRIGUEZ, C. CECILIA CAROLINA SOTO MEDINA, C. ADRIANA GUERRERO GARCIA, C. ARQUITECTO ANTONIO CORONADO FLORES, CONTADOR PUBLICO MAXIMINO MARTINEZ BARRON, PROFESOR JOSE GERARDO ROMERO DEL BOSQUE, INGENIERO JUAN ANTONIO MARTINEZ ZAPATA, C. JOSE LUIS SANDOVAL PEREZ; EL SINDICO MUNICIPAL C. LICENCIADO IGNACIO MARTINEZ GONZALEZ Y EL SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO C. LICENCIADO JOSE ANTONIO PEREZ GONZALEZ. SE DIO CUENTA DE LA ASISTENCIA DE CADA UNO DE LOS MENCIONADOS, HACIENDO SABER AL PRESIDENTE MUNICIPAL LICENCIADO ELIGIO QUINTANILLA GONZALEZ, DE LA EXISTENCIA DE QUORUM LEGAL, EN CUMPLIMIENTO AL ARTICULO 35 TREINTA Y CINCO, DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE, SE TRATARON LOS ASUNTOS PARA LO QUE FUE CONVOCADO EL AYUNTAMIENTO EN PLENO: FUE SOMETIDO A CONSIDERACION DEL CABILDO PARA EL CUMPLIMIENTO Y EJECUCION DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO DE CIUDAD VALLES, S.L.P., DE CONFORMIDAD A LA ORDEN DEL DIA, EL CONSEJO DE COLABORACION MUNICIPAL, COMO ORGANISMO AUXILIAR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL, EN LOS TERMINOS DE LOS ARTICULOS 63 SESENTA Y TRES, 64 SESENTA Y CUATRO, 65 SESENTA Y CINCO, Y RELATIVOS DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE, INTEGRADO MEDIANTE LA SELECCION DE TITULARES DE DEPENDENCIAS, ORGANISMOS PUBLICOS Y PRIVADOS DEL MUNICIPIO QUE TENDRA A SU CARGO LA PARTICIPACION TECNICA Y POR OTRO LADO, CIUDADANOS DE ORGANISMOS REPRESENTATIVOS DE LA INICIATIVA PRIVADA DE LOS EJIDOS Y COLONIAS DEL MUNICIPIO, QUE TENDRA A SU CARGO LA PARTICIPACION SOCIAL, QUEDANDO APROBADO EL CONSEJO DE COLABORACION MUNICIPAL CON LOS SIGUIENTES NOMBRAMIENTOS: PRESIDENTE: LICENCIADO ELIGIO QUINTANILLA GONZALEZ. - PRESIDENTE MUNICIPAL. VICEPRESIDENTE: GERARDO HUGO A. GONZALEZ



PRESIDENCIA MUNICIPAL  
CD. VALLES, S. L. P.

DEPENDENCIA PRESIDENCIA MUNICIPAL

ASUNTO ACTA DE CABILDO

NUMERO DE OFICIO \_\_\_\_\_

Cd. Valles, S. L. P. JUNIO 22 de 199 3.

GONZALEZ.- DIRECTOR DE OBRAS PUBLICAS MUNICIPALES. SECRETARIO:  
LICENCIADO JOSE ANTONIO PEREZ GONZALEZ.- SECRETARIO DEL  
AYUNTAMIENTO. TESORERO: INGENIERO FRANCISCO JOSE GOMEZ GOMEZ.-  
TESORERO MUNICIPAL. TAMBIEN, SE DIO LECTURA A LOS  
NOMBRAMIENTOS DEL CONSEJO DE COLABORACION MUNICIPAL EN SU  
PARTICIPACION TECNICA, APROBANDO EL CABILDO A LOS SIGUIENTES:  
LICENCIADO GERARDO MEDELLIN MILAN.- PRESIDENTE DE LA ORGANIZACION  
ECOLOGICA "PROYECTO VERDE". LICENCIADO FRANCISCO RICAVAR  
MARTINEZ.- DIRECTOR DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO MUNICIPAL.  
ARQUITECTO FAUSTO ARELLANO CORTES.- INTEGRANTE DEL COLEGIO DE  
ARQUITECTOS. PROFESOR BENJAMIN LOREDÓ BAENA.- DIRECTOR DE  
CATASTRO MUNICIPAL. ARQUITECTO RAUL RUBIO HERNÁNDEZ.-  
COORDINADOR DE LOS PROGRAMAS MUNICIPALES DE DESARROLLO SOCIAL.  
ARQUITECTO DANIEL GONZALEZ FRAGA.- JEFE DE OBRAS Y PROYECTOS  
MUNICIPALES. POR ULTIMO, LA PARTICIPACION SOCIAL DEL CONSEJO  
DE COLABORACION SE APRUEBA Y QUEDA INTEGRADO CON: LA C. VICTORIA  
ALVAREZ DE QUINTANILLA.- PRESIDENTA DEL SISTEMA "DIF" MUNICIPAL;  
EL C. EUGENIO ROJON SERRALLONGA.- PRESIDENTE DE LA CAMARA  
NACIONAL DE COMERCIO; INGENIERO CARLOS MARTINEZ PEREZ.-  
PRESIDENTE DE LA CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA  
TRANSFORMACION; PROFESOR PEDRO MATA SALINAS.- REPRESENTANTE  
DE LOS EJIDOS DEL MUNICIPIO; C. HERIBERTO INFANTE ALEJO.-  
REPRESENTANTE DE LAS COLONIAS POPULARES MUNICIPALES; C.  
JORGE LARRAGA OCEJO.- PRESIDENTE DE LA COMISION MUNICIPAL DEL  
DEPORTE; C. TIMOTEO ARENAS GONZALEZ.- PRESIDENTE DE LOS  
JUBILADOS Y PENSIONADOS DEL MUNICIPIO; LICENCIADO MIGUEL  
ANGEL RAMIRO DIAZ.- PRESIDENTE DEL " COLEGIO DE ABOGADOS DE  
CIUDAD VALLES Y LA HUASTECA POTOSINA ", A.C. POR UNANIMIDAD  
DE VOTOS LOS REGIDORES AQUI PRESENTES, APRUEBAN EL CONSEJO DE  
COLABORACION MUNICIPAL CON LOS NOMBRAMIENTOS EXPUESTOS EN SU  
PARTICIPACION TECNICA Y PARTICIPACION SOCIAL, PARA DAR  
CUMPLIMIENTO Y SURTA SUS EFECTOS EL PLAN DE DESARROLLO URBANO  
DE CIUDAD VALLES."

SE EXPIDE LA PRESENTE, TRANSCRIBIENDOSE FIEL Y ORIGINALMENTE  
DEL LIBRO DE ACTAS Y ACUERDOS DEL CABILDO DEL MUNICIPIO. CIUDAD



PRESIDENCIA MUNICIPAL  
CD. VALLES, S. L. P.

DEPENDENCIA PRESIDENCIA MUNICIPAL.

ASUNTO ACTA DE CABILDO

NUMERO DE OFICIO \_\_\_\_\_

Cd. Valles, S. L. P. JUNIO 22 de 1993.

VALLES, S.L.P., A LOS 16 DIECISEIS DIAS DEL MES DE JUNIO DE  
1993, MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES.

PRESIDENTE MUNICIPAL.

LIC. ELIGIO QUINTANILLA GONZALEZ.

Presidencia Municipal  
Cd. Valles S. L. P.  
SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO.

LIC. JOSE ANTONIO PEREZ GONZALEZ.



PRESIDENCIA MUNICIPAL  
CD. VALLES, S. L. P.

DEPENDENCIA \_\_\_\_\_

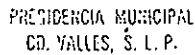
ASUNTO \_\_\_\_\_

NUMERO DE OFICIO \_\_\_\_\_

Cd. Valles, S. L. P. \_\_\_\_\_ de 199\_\_

### "REUNION DEL CONSEJO DE COLABORACION MUNICIPAL"

EN FECHA JUNIO 22 VEINTIDOS DE 1993, MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES, SIENDO LAS 11:00 ONCE HORAS, SE REUNIO EN EL SALON DE CABILDO DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL, EL CONSEJO DE COLABORACION MUNICIPAL DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO DE CIUDAD VALLES, S.L.P., TANTO EN SU PARTICIPACION TECNICA COMO DE LA PARTICIPACION SOCIAL, ENCONTRANDOSE PRESENTE: SU PRESIDENTE LICENCIADO ELIGIO QUINTANILLA GONZALEZ, VICE-PRESIDENTE INGENIERO HUGO A. GONZALEZ GONZALEZ; SECRETARIO LICENCIADO JOSE ANTONIO PEREZ GONZALEZ; TESORERO INGENIERO FRANCISCO J. GOMEZ GOMEZ; ASISTIENDO DEL AREA TECNICA: LICENCIADO GERARDO MEDELLIN MILAN; LICENCIADO FRANCISCO RICAVAR MARTINEZ; ARQUITECTO FAUSTO ARELLANO CORTEZ; PROFESOR BENJAMIN LOREDO BAENA; ARQUITECTO RAUL RUBIO HERNANDEZ; ARQUITECTO DANIEL GONZALEZ FRAGA; Y DEL AREA SOCIAL: C. VICTORIA ALVAREZ DE QUINTANILLA; C. EUGENIO ROJON SERRALLONGA; INGENIERO CARLOS MARTINEZ PEREZ; PROFESOR PEDRO MATA SALINAS; C. HERIBERTO INFANTE ALEJO; C. JORGE LARRAGA RAMIRO; C. TIMOTEO ARENAS GONZALEZ Y C. LICENCIADO MIGUEL ANGEL RAMIRO DIAZ. EN LA PRESENTE REUNION EXPUSO EL C. PRESIDENTE MUNICIPAL LICENCIADO ELIGIO QUINTANILLA GONZALEZ, EL PROGRAMA DE LAS 100 CIEN CIUDADES DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, LA NECESIDAD DE PARTICIPACION CIUDADANA Y LOS TRAMITES QUE A LA FECHA SE HAN EFECTUADO DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO DE CIUDAD VALLES, S.L.P., INTERVINIENDO EL COORDINADOR DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL ARQUITECTO RAUL RUBIO HERNANDEZ Y ARQUITECTO DANIEL GONZALEZ FRAGA, JEFE DE OBRAS Y PROYECTOS MUNICIPALES, QUE OFRECIERON UNA EXPOSICION DEL PLAN AL CONSEJO, REUNIDO EN PLENO LA PARTE TECNICA COMO LA SOCIAL, SOMETIENDO A CONSIDERACION LO ANTERIOR, BAJO EL FUNDAMENTO DEL PROGRAMA DE 100 CIEN CIUDADES, QUE FUE DISTRIBUIDO A CADA UNO DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO PREVIAMENTE Y QUE EN SU TOTALIDAD PARTICIPARON EN LA PRESENTE REUNION APORTANDO Y PROPONIENDO EL ARQUITECTO FAUSTO ARELLANO CORTEZ DEL COLEGIO DE ARQUITECTOS, SE CONTEMPLE EN EL PLAN EL LIBRAMIENTO NORTE DE LA CIUDAD DE VALLES, MISMO QUE ES PARTE DEL PROGRAMA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA HUASTECA POTOSINA, COMO TAMBIEN EL LIC. GERARDO MEDELLIN MILAN, DEL ORGANISMO PROYECTO VERDE, QUE PROPUSO SE CONTEMPLE EN EL PLAN DE DESARROLLO URBANO, LA RESERVA ECOLOGICA DE LA



NUMERO DE OFICIO \_\_\_\_\_

Cd. Valles, S. L. P. \_\_\_\_\_ de 199\_\_\_\_\_

SIERRA DE TANCHIPA, APORTANDO LOS ASISTENTES, ASPECTOS DE CARACTER -  
TECNICO COMO SOCIAL, RECOMENDANDO SE DISTRIBUYA ENTRE EL CONSEJO TO-  
DAS LAS INSTRUCCIONES REFERIDAS AL PLAN DE DESARROLLO URBANO, COMPRO-  
METIENDOSE LOS REPRESENTANTES DE TODOS LOS ORGANISMOS Y DEPENDENCIA  
Y PUBLICAS HACERLO DEL CONOCIMIENTO DE SUS REPRESENTADOS, PARA TENER  
UN MAYOR CONCENSO Y PARTICIPACION CIUDADANA, LLEGANDO A CONCLUIR EN-  
LA APROBACION DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO DE CD. VALLES, Y ACEPTAN-  
DO EL CARGO QUE LES FUE CONFERIDO COMO MIEMBROS DEL CONSEJO DE COLA-  
BORACION MUNICIPAL; TERMINANDO LA REUNION A LAS 13:00 HRS. DE LA - -  
FECHA INDICADA. -----

Presidencia Municipal  
Cd. Vailles, S. L. P.



REGIDURIA MUNICIPAL  
CD. VALLES, S.L.P.

DEPENDENCIA PRESIDENCIA MUNICIPAL

ASUNTO ACTAS DE CABILDO

NUMERO DE OFICIO \_\_\_\_\_

Cd. Valles, S.L.P. 24 DE JUNIO de 19 93

## ACTA DE CABILDO

### PLAN DE DESARROLLO URBANO

### CONSEJO DE COLABORACION MUNICIPAL TECNICO Y SOCIAL.

### ACTA DE REUNION DEL CONSEJO DE COLABORACION MUNICIPAL.



PRESIDENCIA MUNICIPAL  
CD. VALLES, S.L.P.

DEPENDENCIA PRESIDENCIA MUNICIPAL

ASUNTO ACTA

NUMERO DE OFICIO \_\_\_\_\_

Cd. Valles, S. L. P. 24 DE JUNIO de 1993

EN EL MUNICIPIO DE CIUDAD VALLES, ESTADO DE SAN LUIS POTOSI, EL DIA MARTES 8 OCHO DE JUNIO DE 1993, MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES, SIENDO LAS 9:00 NUEVE HORAS, SE REUNIERON EN SESION ORDINARIA EN EL SALON DE CABILDO DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL DE MANERA PUBLICA Y SOLEMNE, EL PLENO DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VALLES, PREVIA CITACION DEL MISMO SE ENCONTRO PRESENTE: EL C. LICENCIADO ELIGIO QUINTANILLA GONZALEZ, PRESIDENTE MUNICIPAL; LOS REGIDORES: C. NICOLAS LEAL RODRIGUEZ, C. CECILIA CAROLINA SOTO MEDINA, C. ADRIANA GUERRERO GARCIA, C. ARQUITECTO ANTONIO CORONADO FLORES, CONTADOR PUBLICO MAXIMINO MARTINEZ BARRON, PROFESOR JOSE GERARDO ROMERO DEL BOSQUE, INGENIERO JUAN ANTONIO MARTINEZ ZAPATA, C. JOSE LUIS SANDOVAL PEREZ; EL SINDICO MUNICIPAL C. LICENCIADO IGNACIO MARTINEZ GONZALEZ Y EL SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO C. LICENCIADO JOSE ANTONIO PEREZ GONZALEZ. SE DIO CUENTA DE LA ASISTENCIA DE CADA UNO DE LOS MENCIONADOS, HACIENDO SABER AL PRESIDENTE MUNICIPAL LICENCIADO ELIGIO QUINTANILLA GONZALEZ, DE LA EXISTENCIA DE QUORUM LEGAL, EN CUMPLIMIENTO AL ARTICULO 35 TREINTA Y CINCO, DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE, SE TRATARON LOS ASUNTOS PARA LO QUE FUE CONVOCADO EL AYUNTAMIENTO EN PLENO: PLAN DE DESARROLLO URBANO DE CIUDAD VALLES, ATENTO EL ARTICULO 115 CIENTO QUINCE DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, FRACCION V QUINTA DEL ARTICULO 83 OCHENTA Y TRES DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI, FRACCION XXVII VEINTISIETE DEL ARTICULO 44 CUARENTA Y CUATRO DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE.- SE EXPUSO DE MANERA AMPLIA Y DETALLADA EL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO, CONSIDERADO DOCUMENTO NECESARIO E INDISPENSABLE PARA QUE SEA INTEGRADO DENTRO DEL PROGRAMA DE LAS 100 CIEN CIUDADES DE SEDESOL, SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, YA QUE SE EXIGE, EL PLAN QUE TIENE COMO FINALIDAD EL CRECIMIENTO ORDENADO DE LA CIUDAD DE VALLES, REGULADOR DE LA MANCHA URBANA Y UBICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS QUE OTORGA EL MUNICIPIO, CONSIDERANDO QUE CIUDAD VALLES Y LA HUASTECA CONFORMAN UNA REGION METROPOLITANA, CONVERTIDA LA CIUDAD EN UN NODO DE CORRIENTES MIGRATORIAS IMPORTANTES DE LOS MUNICIPIOS



RESIDENCIA MUNICIPAL  
CD. VALLES, S. L. P.

DEPENDENCIA PRESIDENCIA MUNICIPAL.

ASUNTO ACTA

NUMERO DE OFICIO \_\_\_\_\_

Cd. Valles, S. L. P. 24 DE JUNIO de 1993

VECINOS, NO UNICAMENTE DE LA PARTE ORIENTE DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI, SINO TAMBIEN CONFLUYEN HABITANTES DE LA PARTE NORTE DEL ESTADO DE VERACRUZ, DE LA PARTE ORIENTE DEL ESTADO DE HIDALGO, DEL SUROESTE DEL ESTADO DE TAMAULIPAS; POR LO CUAL, CIUDAD VALLES DEBE CONTAR CON EL IDONEO Y ADECUADO INSTRUMENTO DE PLANEACION URBANA ACTUALIZADO, CONTEMPLANDO PROFUNDAMENTE EL SUELO, LA INFRAESTRUCTURA, LA VIVIENDA, VIALIDAD, TRANSPORTE, SERVICIOS PUBLICOS, EQUIPAMIENTO URBANO, ENTRE OTROS ASPECTOS, PLANEANDO LA ESTRUCTURA URBANA CON MAYOR INTEGRIDAD EN TERMINOS LOCALES Y REGIONALES CON OBSERVACION DE LAS RESERVAS TERRITORIALES PARA EL CRECIMIENTO, TENIENDO EL MUNICIPIO LA FACULTAD DE FORMULAR, APROBAR Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACION Y PLANES DE DESARROLLO URBANO; PARTICIPE EL MUNICIPIO DE CREACION Y ADMINISTRACION DE RESERVAS TERRITORIALES; VIGILANTE Y CONTROLADOR DE LA UTILIZACION DEL SUELO DE SU PROPIA JURISDICCION MUNICIPAL; POR TODO ELLO, ES EL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DE CIUDAD VALLES, DESTINADO ADEMAS, A LOGRAR EL ORDENAMIENTO URBANO DE MANERA INTEGRAL Y DE FORMA EQUILIBRADA DE LA CIUDAD, PARTIENDO DE SUS PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS ACTUALES. ANTE LA PRESENCIA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL, REGIDORES Y SINDICO, CON LA ASISTENCIA DEL DIRECTOR DE OBRAS PUBLICAS MUNICIPALES INGENIERO HUGO A. GONZALEZ GONZALEZ, SE ACLARARON DUDAS Y CUESTIONAMIENTOS, CONCLUYENDO EL AYUNTAMIENTO EN APROBAR POR UNANIMIDAD DE VOTOS EL PLAN DE DESARROLLO URBANO DE CIUDAD VALLES, S.L.P., DANDOSE INSTRUCCIONES NECESARIAS PARA QUE SE CONTINUE EL TRAMITE CORRESPONDIENTE EN DICHA MATERIA." CON APEGO AL ARTICULO 70 SETENTA EN SUS FRACCIONES VI Y VII, Y RELATIVOS DE LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE.

SE EXPIDE LA PRESENTE, TRANSCRIBIENDOSE FIEL Y ORIGINALMENTE DEL LIBRO DE ACTAS Y ACUERDOS DEL CABILDO DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VALLES, S.L.P., A LOS 24 VEINTICUATRO DIAS DEL MES DE JUNIO DE 1993, MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES.

PRESIDENTE MUNICIPAL.

LIC. ELIGIO QUINTANILLA GONZALEZ.

SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO.

LIC. JOSE ANTONIO PEREZ GONZALEZ.